UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER – FACULTÉ DE DROIT

L'ALSACE-LORRAINE

ET

L'EMPIRE ALLEMAND

(1871-1911)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Robert BALDY

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

MONTPELLIER

ANCIENS ÉTABLISSEMENTS FIRMIN ET MONTANE

MONTANE, SICARDI ET VALENTIN, SUCCESSEURS

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1912

L'ALSACE-LORRAINE

ET

L'EMPIRE ALLEMAND

(1871-1911)

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER – FACULTÉ DE DROIT

L'ALSACE-LORRAINE

ET

L'EMPIRE ALLEMAND

(1871-1911)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ACAD. MONTPELLIER BIBL.

PAR

Robert BALDY

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

MONTPELLIER
ANCIENS ÉTABLISSEMENTS FIRMIN ET MONTANE
MONTANE, SICARDI ET VALENTIN, SUCCESSEURS
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1912

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, professeur de Droit constitutionnel.

Giffard, professeur d'Histoire du Droit.

Morin, agrégé, chargé d'un cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Barthélemy, *président.*
Moye,
Bridrey, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

L'ALSACE-LORRAINE

ET

L'EMPIRE ALLEMAND

(1871-1911)

AVANT-PROPOS

Les événements douloureux de 1870 sont restés gravés dans le cœur de tous les Français. Au surplus, depuis quelques années, ont été publiés d'importants et volumineux ouvrages (1), grâce auxquels nous pouvons nous faire une idée assez nette des causes de la guerre, des opérations qui en marquèrent le cours et des suites désastreuses qu'elle eut pour notre pays

La guerre avec la France a été décidée, voulue et provoquée par Bismarck avec une audace tranquille et une merveilleuse intelligence. Sadowa avait détruit l'hégémonie de l'Autriche en Allemagne et cette hégémonie avait été anéantie au profit exclusif de la Prusse. Comme le fait remarquer le docteur Evans, dans ses Mémoires, les hommes et les journaux d'opposition qui avaient applaudi à l'anéantissement de l'Autriche catholique par la Prusse protestante, ont, par la suite, vivement reproché à Napoléon

---

(1) Cfr. Henri Welschinger : *La guerre de* 1870, *causes et responsabilités*, (Plon-Nourrit, Paris 1911) ; Emile Ollivier : *L'Empire Libéral*, (Garnier, Paris) ; Camille Cocuaud. Benedetti : *Ma Mission en Prusse*, (Plon-Nourrit, Paris); P. de la Gorce : *Histoire du second Empire*, (tomes V, VI, VII), chez (Plon-Nourrit), Evans, *Mémoires*, (Plon-Nourrit, Paris.)

III de n'être pas intervenu et de n'avoir pas su prévenir la défaite de Sadowa.

L'Empereur, cependant, fut le premier peut-être qui se rendit compte du danger menaçant qu'offrait la Prusse victorieuse. Prévoyant qu'une guerre avec ce pays, était fatale et prochaine, il essaya non seulement de nouer des alliances avec l'Autriche et les Etats du Sud de l'Allemagne, mais il s'employa aussi à provoquer une réorganisation complète de notre armée. On ne sait pas encore assez tous les efforts qui furent faits pour l'entraver dans cette œuvre patriotique, et la lecture des documents officiels de l'époque ne donne qu'une faible idée de la campagne si vivement hostile, qui fut menée sous couleur d'humanitarisme et de fraternité universelle (1).

La grande faute du ministère Ollivier, celle qui lui sera toujours très amèrement reprochée, fut de se laisser prendre au piège déloyal et grossier que lui tendit Bismarck en falsifiant la dépêche d'Ems, alors justement que notre différend avec la Prusse était virtuellement terminé et terminé diplomatiquement à notre avantage. L'opinion publique, mieux informée (2), se serait peu à peu calmée ; ce gros nuage passant sur notre horizon politique, aurait probablement amené une trêve des partis, et quelques semaines, quelques mois plus tard, la France eût été en mesure de supporter la bourrasque qui allait la surprendre, au contraire, en plein désarroi matériel, en pleine anarchie morale.

A la suite de nos premiers désastres, les « mauvais bergers » sur qui pesaient néanmoins tant de respon-

---

(1) Cfr. Georges Goyau : *Patriotisme et humanitarisme* (Plon-Nourrit, Paris).

(2) Il faut remarquer que l'opinion publique fut unanime à vouloir la guerre de 1870. A le nier, on fait preuve d'une insigne mauvaise foi. Cfr les extraits des divers journaux de l'époque, dans A. Meyer : *Ce que je peux dire* et Fernand Giraudeau : *La vérité sur la campagne de* 1870.

sabilités, provoquèrent la chute du régime impérial auquel la France devait une grandeur incroyable et une prospérité ininterrompue depuis près de vingt années. Ils n'hésitèrent pas non plus à faire imposer par une opinion publique habilement travaillée, des chefs dont l'incapacité était notoire ou dont les desseins étaient pour le moins obscurs. C'est à la direction lamentable du haut commandement et à une malchance incroyable bien plus qu'à l'infériorité militaire de notre armée, que nous devons nos plus grandes défaites.

Les travaux historiques de l'heure présente tendent de plus en plus à faire ressortir avec évidence ces vérités proclamées depuis si longtemps par les Prussiens eux-mêmes. En 1871 et dans les années qui suivirent, on préféra laisser s'accréditer la triste légende d'une France perdue par son gouvernement, d'une France trahie par ceux qui étaient appelés à conduire ses destinées, et, lorsque vint l'heure de terminer la guerre, les hommes installés au pouvoir, à la faveur d'une révolution devant l'ennemi, cherchèrent moins à résister utilement aux exigences du vainqueur qu'à liquider les prétendues fautes d'un passé avec lequel il déclaraient bien haut vouloir se désolidariser.

M. Gaston May, dans son beau livre sur le *Traité de Francfort,* dont on ne saurait nier qu'il s'inspire de préoccupations purement scientifiques, a eu l'occasion de souligner l'impéritie et l'ignorance coupables dont firent preuve maintes fois les négociateurs français (1) qui ne savaient rien du pays qu'on abandonnait au vainqueur, alors que les négociateurs allemands en connaissaient, au contraire, toutes les richesses naturelles et toute la valeur stratégique.

Quoiqu'il en soit, après une convention d'armistice

(1) Voir notamment : *Traité de Francfort*, page 66 et suivantes.

datée du 28 janvier 1871, et successivement prolongée jusqu'au 26 février, fut signée entre la France et les Etats qui constituent aujourd'hui l'Empire allemand, une convention de préliminaires qui devait servir de base aux négociations de Bruxelles et de fondement au Traité de Francfort .

Cette Convention comportait la cession « à l'Empire allemand » d'une partie du territoire français à l'est d'une frontière dont le tracé est soigneusement indiqué.

De ce jour, la question d'Alsace-Lorraine était née.

Au cours du XIX[e] siècle, pour stimuler le patriotisme allemand et préparer l'unité nationale, certains écrivains avaient essayé de représenter l'Alsace-Lorraine comme une terre allemande arrachée par la violence à sa patrie d'origine et qu'il importait de reconquérir (1). Durant la guerre, parurent plusieurs opuscules ou pamphlets annexionnistes (2). Au lendemain de la victoire, la presse germanique et la littérature allemande se complurent à parler avec atten-

---

(1) Cfr. L'article de Lichtenberger : *L'annexion de l'Alsace-Lorraine jugée par un témoin allemand*, « Revue Alsacienne illustrée », II 1911, p. 33-43. « En 1815 déjà, lorsque les armées des alliés avaient pénétré pour la seconde fois en France, les patriotes prussiens avaient réclamé avec insistance le retour à la patrie germanique des « frères perdus ». Et, depuis ce moment, les allemands n'avaient plus cessé de faire valoir, en toute occasion, leurs revendications sur l'Alsace. Elles avaient retenti en 1840, lorsque l'ambitieuse agitation de Méhémet-Ali faillit provoquer une conflagration européenne ; en 1859, quand la Russie se vit sur le point d'être entraînée dans le conflit entre la France et l'Autriche ; en 1867, au moment où l'affaire du Luxembourg échauffait les esprits. Aussitôt la guerre déclarée, elles éclatent avec une vigueur redoublée. Strasbourg et Metz à nous ! s'écrie dès le 31 août la Gazette d'Augsbourg. En d'innombrables articles et brochures, les intellectuels, Mommsen en tête, affirment la ferme volonté de la nation quant à l'Alsace et à la Lorraine .. Voir encore le livre de Karl Jacob : *Bismarck und die Erwerbung Elsass-Lothringens*, pages 1 à 27 et un autre article de Lichtenberger dans la « Revue Alsacienne illustrée » (avril 1911) sous le titre : *Pourquoi l'Alsace-Lorraine fut annexée*, Cfr. aussi la thèse de M. Lebleu : *Le Landesausschus d'Alsace-Lorraine*.

(2) Voir la *Revue des Marches de l'Est*, livraisons de 1911, sous le titre : *Les Pamphlets annexionnistes*.

drissement de la « wiedergewonnene Land » et du « retour des frères séparés ». Aujourd'hui encore, alors que tant de faits précis sont venus démontrer la fausseté de cette thèse, alors qu'après plus de quarante années de germanisation à outrance, l'Alsace-Lorraine proteste énergiquement contre l'annexion, les Allemands affectent de tenir le même langage.

En réalité, la question d'Alsace-Lorraine n'existait pas et ne pouvait pas exister lorsque l'Alsace-Lorraine était en notre pouvoir, Elle n'existait que dans le cerveau de certains rêveurs impénitents qui ont pour successeurs immédiats les pangermanistes contemporains. Aujourd'hui c'est la Bourgogne, une partie de la Champagne, la Belgique, la Hollande, une partie de l'Autriche qui, d'après eux, devraient revenir à l'Allemagne, appelée ainsi à ressusciter le grand empire d'Occident.

Et l'on rit de ces prétentions auxquelles rien ne manque et pas même une certaine allure scientifique. Ne doit-on pas rire davantage d'un système suivant lequel la question d'Alsace-Lorraine était une question nationale pour l'Allemagne avant même que celle-ci existât à l'état de nation ?

Ce n'est point pour conquérir et encore moins pour reconquérir l'Alsace-Lorraine que Bismarck a provoqué la guerre, c'est pour fonder l'unité allemande. Plus tard, lorsqu'il déclara — et nous ne cherchons pas à savoir s'il disait vrai — que sans les exigences du parti militaire, il n'eût pas annexé l'Alsace et la Lorraine, ses révélations furent accueillies avec beaucoup de curiosité, mais elles ne suscitèrent aucune émotion. Or, si le retour à l'Allemagne de ces deux provinces avait été réellement une question nationale, Bismarck se fût proclamé lui-même traître à la patrie.

La vérité toute simple est que Bismarck, stupéfait des succès inespérés des armées allemandes, sut très

habilement lier la question d'Alsace-Lorraine à celle de l'unité, et que le parti militaire, en réclamant la conquête comme mesure indispensable de sécurité (1), lui permit de donner à tous les Etats d'Allemagne un but et un intérêt communs : celui de prévenir toute invasion future en s'organisant fédérativement sous l'hégémonie du royaume de Prusse.

Il est toujours facile de justifier les nécessités plus ou moins vraies d'une conquête ; mais, nous le répétons, c'est un mensonge historique que de vouloir représenter la conquête de l'Alsace-Lorraine comme résolvant une question qui, avant 1870, n'existait pas et ne pouvait pas exister

Aujourd'hui, au contraire, il y a une question d'Alsace-Lorraine, et cette question se pose avec une telle acuité qu'un écrivain suisse, Albert Gobat, pouvait l'appeler, tout récemment encore : *Le cauchemar de l'Europe* (2).

---

(1) Cfr. Les paroles si curieuses du roi de Wurtemberg quelques années avant la guerre : « Donnez-nous Strasbourg et nous serons unis pour toutes éventualités. Tant que Strasbourg sera une porte de sortie pour une nation toujours en armes, je dois craindre que mon pays soit inondé de troupes étrangères avant que l'union allemande vienne à mon secours... Le nœud de la situation, c'est Strasbourg, tant que Strasbourg ne sera pas allemand il sera impossible à l'Allemagne du Sud de s'adonner sans arrière-pensée à une politique d'unité allemande. » Et Bismarck après avoir rapporté ces propos, ajoutait dans son discours du 8 mai 1871 : « Il nous est donc nécessaire de mettre sous la domination allemande ces régions et leurs fortunes imposantes pour nous en servir comme un glacis définitif de l'Allemagne contre la France ».

(2) Et l'on peut remarquer que la question Polonaise se présente à nous à peu près dans les mêmes conditions; la question Irlandaise aussi. Mais ni l'une ni l'autre ne se posent avec la même acuité. Au point de vue international la question Polonaise semble inexistante, la France ne pouvant songer évidemment à se faire comme autrefois le champion de ce malheureux pays. La question Irlandaise n'a jamais présenté un caractère international bien accentué depuis que l'Angleterre a pris l'essor magnifique que l'on sait. Au point de vue moral, au contraire, les souffrances de ces peuples opprimés sont toujours les mêmes. Les Anglais ont affamé les Irlandais par leurs procédés de landordisme, et les Prussiens font subir à la Pologne toutes les pires exactions. Au point de vue du Droit interne, la question Polonaise et la question Irlandaise existent toujours. Seulement la question Irlandaise semble devoir être

Elle peut être envisagée, d'ailleurs, sous plusieurs aspects.

Au point de vue international tout d'abord, elle fait planer dans le monde entier un malaise indéniable qui se traduit par le régime absurde de la paix armée. La France ne peut, sans renoncer à figurer encore dans le concert des grandes nations, abandonner la revendication de ses justes droits ; l'Allemagne ne saurait non plus renoncer à sa conquête sans faire par là-même un aveu d'impuissance irrémédiable et de faiblesse mortelle. La tension des rapports qui existe de ce fait entre les deux pays a fatalement une répercussion universelle. Les groupements de puissances sont directement influencés par elle, et les problèmes économiques les plus pressants, les questions sociales les plus angoissantes, attendent, pour être résolus, que les budgets annuels de chaque Etat ne soient plus consacrés pour moitié à la préparation d'une guerre toujours menaçante, dont nul ne saurait dire si elle n'éclatera pas demain

Au point de vue moral, la question d'Alsace-Lorraine présente un caractère non moins pénible. L'annexion violente et contre sa volonté d'un pays arrivé au degré de civilisation de l'Alsace-Lorraine ne pouvait se faire sans heurts ni violences. Les luttes entre les barbares et les romains ont toujours été fort longues ; elles le sont davantage encore aujourd'hui, car les barbares ne peuvent plus employer les mêmes moyens de coercition, et les romains peuvent mieux et plus utilement faire entendre leurs plaintes. Jamais on ne dira assez combien horribles et douloureuses

---

enfin résolue, grâce au fond de générosité native qui existe chez les Anglais, grâce aussi à la tactique habile des Irlandais qui ont su devenir les arbitres entre les conservateurs et les libéraux. La question Polonaise, au contraire, paraît devoir rester en l'état surtout en Prusse où les députés Polonais doivent se contenter de protester énergiquement mais sans résultat contre la politique de leurs maîtres.

ont été et sont encore pour les Alsaciens-Lorrains les conséquences de leur annexion.

Chacun de nous a pu lire les ouvrages précieux (1) qui ont paru depuis quelque temps, dans lesquels a été envisagé ce côté spécial de la question d'Alsace-Lorraine et qui nous ont révélé les drames poignants, les tragédies silencieuses dont le plus humble foyer a été et est souvent encore le théâtre.

Le problème s'est posé au lendemain même de la guerre, alors qu'à peine remise de ses blessures, la France semblait ne plus vouloir s'intéresser qu'aux vaines querelles religieuses et politiques (2).

Fallait-il partir, fallait-il rester ?

Partir, c'était abandonner le sol natal pour se lancer dans l'inconnu pour devenir d'éternels exilés. Rester, c'était se soumettre aux lois d'un peuple détesté, tyrannique et brutal.

Il y en eut qui partirent et dont le départ était pourtant la ruine ; il y en eut qui restèrent, et depuis quarante ans, ils subissent le joug en frémissant.

Les Allemands n'ont pas eu le moindre souci de tout cela. Mais ils ont trouvé le châtiment de leur égoïsme, et voici que la question d'Alsace-Lorraine se dresse maintenant devant eux sous un aspect particulièrement inattendu, particulièrement dangereux aussi puisqu'il menace les fondements même de leur édifice constitutionnel.

---

(1) Cfr. Maurice Barrès : *Au service de l'Allemagne et Colette Baudoche* René Bazin : *Les Oberlé*. Paul Acker : *Les Exilés*. André Lichtenberger : *Juste Lobel, alsacien*. Paul Margueritte : *Les frontières du cœur*.

(2) « Et quarante années se sont passées et nous avons substitué à nos pauvres, naïfs, admirables et patriotiques espoirs de régénération et de revanche, nos désunions intérieures, nos insultes personnelles et nos haines. Et cette tâche que nous avions juré d'accepter, nous laissons aux générations nouvelles, pour qui Sedan est aussi lointain que Waterloo, le soin de l'accomplir. Le serment d'Annibal se reporte comme une liquidation de bourse. Nous avons fait faillite à nos rêves et nous passons la main, avec la gloire à nos successeurs innocents de nos folies et de nos désastres ». (Jules Claretie : *Quarante ans après*, p. 173). Cfr aussi Mme Juliette Adam : *Après l'abandon de la revanche*.

C'est justement au regard du Droit public allemand que nous voulons étudier ce problème trop peu connu.

Et après avoir montré les difficultés insurmontables qui semblent empêcher une solution définitive, peut-être pourrons-nous affirmer que la conquête de l'Alsace-Lorraine est devenue pour l'Empire allemand et par sa faute, une source d'ennuis continuels, une cause de faiblesse indéniable (1). Peut-être aussi, pourrons-nous conclure que la question d'Alsace-Lorraine ainsi posée facilitera grandement la tâche de tous ceux qui, désirant la chute du colosse aux pieds d'argile, songent à délivrer l'Europe d'une nation qui est devenue un danger public et permanent.

---

(1) Cf. Les articles si mesurés mais si nets de Hermann Siegemann dans la *Frankfurter Zeitung* (nº 63 et s.). Nous lisons dans l'article du 5 mars 1911 « Nier l'existence d'une question d'Alsace-Lorraine est un véritable non-sens. Le seul fait que les gouvernements confédérés et les partis politiques ont dû prendre position sur cette question est en soi très significatif. La question ne se pose pas sans doute sur la perennité du traité de Francfort mais elle ne sert pas moins de base à toutes les coalitions, à toutes les ententes des grandes puissances. Elle se révèle ensuite comme problème d'ordre intérieur (als innerdeutsche Frage) et à ce titre, elle se place au premier rang. Elle se placerait même au tout premier rang si la lutte contre la réaction était terminée ou si elle avait amené déjà un gros succès des groupes de gauche ». Voir encore sous le titre : *Rund um die elsässische Frage* l'étude très consciencieuse d'un autre Allemand : Otto Flake.

CHAPITRE PREMIER

L'ALSACE-LORRAINE ET LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE

I

La Convention de préliminaires, quoique ayant été exclusivement négociée par Bismarck, devait être signée non seulement par la Prusse, mais par les Etats de la Confédération du Nord et par les Etats du Sud. Tous avaient participé aux risques de la guerre, tous aussi avaient un droit égal au partage du butin.

Le partage de ce butin n'était pas chose très aisée. Bismarck avait fait la guerre pour réaliser l'unité allemande. La conquête de l'Alsace-Lorraine était pour lui un moyen et non une fin. Les défaites réitérées des armées françaises avaient suscité un grand mouvement patriotique et les masses populaires paraissaient toutes favorables à la réalisation du grand rêve de 1849-50

Ce grand rêve, Bismarck l'avait vécu fièvreusement et depuis vingt ans il en préparait méthodiquement la réalisation.

Le Parlement de Francfort avait échoué dans son œuvre parce que tout d'abord l'Autriche était encore trop puissante pour l'éliminer d'Allemagne avec un

---

(1) Sur le mouvement unitaire de 1848-50, voir Denis : *La Fondation de l'Empire allemand* ; Welschinger : *Bismarck* ; Matter : *Bismarck et son temps*, tomes I et III.

simple vote de députés. Par sa politique astucieuse et habile, Bismarck avait résolu à Sadowa l'hégémonie de l'Autriche et anéanti son influence exclusive sur les Etats du Sud.

Le Parlement de Francfort avait encore échoué, parce qu'il revêtait un caractère nettement révolutionnaire. Le roi de Prusse en acceptant de ses mains la couronne impériale aurait trahi la cause monarchique dont il était un fidèle défenseur. Or, l'exemple de Louis-Philippe était là qui servait d'exemple et de leçon. Un roi digne de ce nom, devait donc refuser très nettement un titre qui aurait seulement reposé sur la volonté toujours instable et toujours capricieuse des masses populaires. Le roi de Prusse fut tel.

Il était tel encore en 1870. « L'Empire libéral et parlementaire lui semblait un crime de lèse-divinité ; seule la prière unanime des princes le contraindrait à accepter la couronne impériale, car il ne consentirait à ce sacrifice, presque à cette déchéance, que pour lutter avec les élus de Dieu contre l'esprit damné de la Révolution » (1).

Mais, les résistances qu'avait rencontrées le roi de Prusse de la part des Princes, se manifestaient aussi vives, aussi formelles et la conquête de l'Alsace et de la Lorraine n'était point faite pour faciliter les négociations.

Les Etats du Sud, la Bavière notamment, n'entendaient pas voir disparaître leur autonomie et se préoccupaient avant tout d'obtenir d'importantes concessions territoriales comme compensation bien méritée de leur participation à la guerre. Seul, le grand duc de Bade affirmait bien haut son désintéressement absolu et déclarait que l'Alsace-Lorraine devait appartenir au seul pays capable de défendre cette

(1) Matter : *op. cit.*, tome III, page 196.

nouvelle conquête : à la Prusse (1). L'historien von Treitscke, quoique Saxon, exprimait avec chaleur cette même opinion. « Le grand Duché de Bade, disait-il, est dans l'impossibilité de supporter l'annexion d'un pays qui serait pour lui une lourde charge et un danger ; il serait, d'autre part, imprudent d'adjoindre à la Bavière un pays aussi grand que l'Alsace-Lorraine et qui donnerait à ce pays une importance trop considérable vis-à-vis de la Prusse. L'Allemagne a suffisamment souffert de la rivalité entre la Prusse et l'Autriche pour qu'on songe à créer un nouveau dualisme bavarois-prussien. »

Pareil raisonnement n'était point fait pour déplaire aux Prussiens, mais tous les Allemands étaient loin de l'admettre (2) et chaque jour, au contraire, durant cette période de vains tatonnements, il était préconisé d'autres systèmes. Les uns proposaient de faire de l'Alsace-Lorraine un pays neutre, un Etat-tampon entre la France et l'Allemagne afin de rendre impossible désormais toute agression de la France. D'autres songeaient à la partager. La Prusse aurait gardé la Lorraine, l'Alsace eut été donnée à la Bavière et au grand duché de Bade ou même au grand duché de Bade seul. D'autres proposaient d'opérer à la faveur des circonstances, un remaniement complet de la carte des Etats du Sud. Il en était enfin qui, songeant à la création d'une confédération générale des

---

(1) Cfr. Karl Jacob : *Bismark und die Erwerbung Elsass-Lothringens*, p. 94 et s. — Ce livre jette quelques clartés sur cette phase encore obscure de l'histoire de l'Allemagne. Tout récemment, dans les *Suddeutsche Monatshefte*, sous le titre : die *Enstehung des Reichslandes*, M. Paul Wentzcke a complété sur ce point l'œuvre de Karl Jacob.

(2) Cfr. *Mémoires* de Hohenlohe, tome III (p. 152) à la date du 14 décembre 1870. « A Versailles, le Wurtemberg réclamait la principauté de Hohenzollern. Darmstadt voulait céder la Hesse du Nord et demandait en échange un morceau de Palatinat, mais tous deux furent éconduits par Bismarck. A cette occasion, les Prussiens ont parlé de marchandages de consciences et de trafics de territoires. Mais, lorsqu'il s'agit de l'Alsace-Lorraine, ils disent alors : « Der Bien muss ».

Etats de l'Allemagne, proposaient de confier l'Alsace-Lorraine au grand duc de Toscane et de faire rentrer ce pays dans le cercle de la nouvelle confédération (1).

Toutes ces propositions, la plupart inspirées d'un vif sentiment particulariste, heurtaient de front les plans bien arrêtés de Bismarck, qui songeait avant tout à réaliser son œuvre d'unité ; il n'était point fâché, toutefois, qu'elles fussent formulées puisqu'elles se contredisaient toutes et s'inspiraient d'intérêts évidemment contraires les uns aux autres.

Lorsqu'il en vint à proposer de faire de l'Alsace-Lorraine un Etat qui, n'appartenant à personne, serait l'apanage de tous ; lorsque, invoquant les luttes séculaires qui avaient ensanglanté ce pays-frontière, il parla d'en faire le glacis fortifié où l'Allemagne unie pourrait monter la garde au Rhin en face du Gaulois menaçant, il fut applaudi par tous, et son idée accueillie comme une trouvaille de génie. Cette idée, en effet, présentait un certain caractère de mysticisme qui ne pouvait déplaire à la masse et les chefs d'Etats ne pouvaient eux-mêmes la rejeter puisque, loin de léser aucun des intérêts particuliers, elle les conciliait tous.

---

(1) Le célèbre historien de Treitsche s'élevait vivement contre la constitution de l'Alsace-Lorraine en Etat indépendant.

« Depuis des années, disait-il, nous combattons de toutes nos forces pour l'unité de l'Allemagne : nous avons vu dans ce siècle disparaître des centaines de petits Etats allemands. Maintenant nous pensons raisonnablement et justement devoir respecter les quelques Etats qui survivent encore parce qu'ils ne peuvent plus être nuisibles à la puissance de l'Empire allemand.

» Mais ajouter un nouvel Etat au nombre déjà trop grand de ceux qui existent aujourd'hui dans l'Empire, lorsque nous avons eu tant de peine à diminuer le morcellement de l'Allemagne, fonder aujourd'hui un nouvel Etat, avec ces trois départements qui jamais dans leur histoire ne furent un Etat, et créer ainsi un nouveau particularisme semi-allemand sur notre frontière la plus exposée, c'est là ce que j'appelle nous frapper nous-mêmes en plein visage. »

Le bourgmestre de Leipzig dans sa brochure sur la question d'Alsace-Lorraine a reproduit ce discours comme étant de parfaite actualité. Cf. Georgi : *Der Entwurf eines gesetzes über die Verfassung. E-2.*

Les écrivains, les journaux, les hommes politiques, s'attachèrent, pendant de longues semaines, à développer cette idée d'une « reichsunmittelbares Land » d'une Terre d'empire qui serait l'incarnation de la force allemande en face de l'étranger. Tant et si bien que cette solution parut bientôt la seule désirable, la seule possible, la seule vraie.

L'heure de Bismarck était venue.

Lorsqu'il s'agit de réaliser cette conception d'une terre qui appartiendrait à l'Allemagne toute entière, il demanda froidement s'il était raisonnable de parler d'une terre d'empire, alors que l'empire était inexistant, s'il était possible d'organiser dans ce pays un gouvernement de tous les Etats, alors que ces Etats étaient entièrement désunis.

Et l'on s'étonna alors de n'avoir pas songé plus tôt à ces difficultés, d'avoir tiré des plans pour ainsi dire irréalisables. Mais l'élan était donné et rien plus ne pouvait arrêter l'idée en marche.

En réalité, contre la création d'un empire allemand que voulait avec tant d'enthousiasme la masse populaire, seuls se dressaient les gouvernements des Etats particuliers. Bray, notamment, homme de froide raison et de clair bon sens, comprenait bien ce que les Etats du Sud, et surtout la Bavière, perdraient à la combinaison. Ayant deviné les plans de Bismarck, il s'appliquait à les contrarier avec astuce, aidé en cela par l'Autriche, non moins effrayée elle-même de ce qu'on préparait.

Peut-être cette opposition aurait-elle réussi à empêcher bien des choses car le roi de Prusse se souciait, en réalité, fort peu de ceindre la couronne impériale.

Mais, par un hasard malheureux, alors que tout semblait bien compromis des rêves et des projets de Bismarck, se produisit l'incident des papiers de Cerçay. « Un gros de chasseurs mecklembourgeois,

qui avait occupé le château de Cerçay, propriété de Rouher, y découvrit, dans une cachette, des liasses considérables de papiers » (1). Ces papiers furent remis à Bismarck.

Nul n'a jamais su exactement tout ce qu'ils contenaient ; mais il est certain qu'entre autres choses, s'y trouvaient toutes les négociations entre la France, les Etats du Sud et l'Autriche.

Leur publication, alors que le peuple allemand était saisi d'un véritable délire patriotique contre les Français, ennemis héréditaires, aurait gravement compromis les Princes et les ministres intéressés. L'opinion publique ne leur eût jamais pardonné, et ces négociations, qui étaient cependant sages et avisées, puisqu'elles tendaient à sauvegarder l'indépendance de leur pays vis-à-vis d'une Prusse toujours ambitieuse, auraient été interprétées comme un acte véritable de trahison.

Bismarck menaça, et ses menaces suffirent.

L'empire allemand était fondé, et pour sauvegarder les apparences, ce fut le roi de Bavière lui-même qui offrit au roi de Prusse le titre d'empereur allemand (2). En revanche, la question d'Alsace-Lorraine passait au second plan.

Le 18 janvier 1871, le roi de Prusse était proclamé empereur allemand dans la galerie des glaces du château de Versailles. Le 16 août 1871 était votée la constitution du nouvel Empire.

---

(1) C'est tout récemment qu'un savant auteur a pu mettre en lumière l'influence des papiers de Cerçay et de leur découverte sur la Restauration de l'Empire allemand. Cf. en effet le livre de De Ruville : *La Bavière et la Restauration de l'Empire allemand.* Quoique basé surtout sur des déductions, des hypothèses, des rapprochements de faits, il démontre clairement que Bismarck sut se servir des papiers de Cerçay pour user à l'égard de la Bavière et du Wurtemberg de procédés d'intimidation qui ne sont rien autres que du chantage. Joseph Reinach dans sa préface au livre de M. de Ruville a très bien mis en lumière l'influence qu'eurent les papiers de Cerçay.

(2) Sur les péripéties multiples qui accompagnèrent la fondation de l'Empire allemand, lire les pages saisissantes de Welschinger : *La Guerre de* 1870, 5e édition, tome II, p. 84 et s.

C'est en faveur de cet Empire, que la France renonça « à tous ses droits et titres » sur l'Alsace-Lorraine dans les préliminaires de paix du 26 février et dans le traité de paix du 10 mai.

Cette première partie de sa tâche achevée, le Chancelier s'occupa du soin de régler la question d'Alsace-Lorraine. Il réussit ici encore à faire prévaloir son avis.

On examina certes toutes les solutions qui pouvaient bien être adoptées, mais ce fut pour se rallier avec plus de conviction à celle préconisée par Bismark, d'une terre soumise directement à l'empire (reichsunmittelbares Land) gouvernée et administrée par lui. N'appartenant plus particulièrement à personne, mais appartenant indistinctement à tous. l'Alsace-Lorraine était proclamée le ciment de l'unité nationale, son symbole. Au point de vue matériel, elle devenait le gage commun des Etats confédérés ; au point de vue militaire, leur glacis défensif.

II

Cette solution, que consacra la loi du 9 juin 1871, toute séduisante qu'elle fut, ne tarda pas à se révéler pratiquement fort défectueuse. C'est elle qui a fait naître en Allemagne la question interne d'Alsace-Lorraine et qui est cause de toutes les difficultés.

Il est facile de comprendre pourquoi il devait en être ainsi.

L'empire allemand, étant par essence un organe d'union entre des Etats parfaitement constitués, ne participe point à la vie administrative de ces Etats et ne s'occupe pas de leurs affaires particulières. Néanmoins, les organes de l'empire, Empereur, Bundesrat et Reichstag ont à remplir un rôle chaque jour plus important. Le ministre de Prusse, qui est aussi chancelier de l'Empire, a, en cette

double qualité, une charge écrasante. Gouverner, par surcroît, un pays comme l'Alsace-Lorraine, apparut bientôt tout à fait impossible. Le Reichstag lui aussi doit s'occuper d'affaires d'autant plus nombreuses et variées qu'il prend peu à peu les allures d'un véritable parlement. Légiférer encore pour les affaires particulières d'un pays lointain, se prononcer sur des matières d'intérêt purement local ne pouvait convenir à une assemblée qui représente l'ensemble d'un pays aussi grand que l'Allemagne. Le Bundesrat lui-même, quoique possédant en propre la souveraineté de l'Alsace-Lorraine, se sentait peu compétent pour solutionner les problèmes peu intéressants qui lui étaient soumis, son rôle devant surtout s'exercer utilement dans l'élaboration des lois d'intérêt général, dans les questions d'administration pure, comme aussi dans les fonctions judiciaires qu'il possédait de par la constitution.

Les organes de l'empire furent donc obligés peu à peu, sinon à se dessaisir des pouvoirs souverains qu'ils avaient sur l'Alsace-Lorarine, du moins à confier l'exercice de ces pouvoirs à certains autres organes spécialement créés dans ce but.

Et dès lors, malgré que toujours théoriquement rattachée à l'empire, l'Alsace-Lorraine tendit peu à peu à se différencier de lui, à s'en distinguer pour faire figure d'Etat ayant une vie propre à l'instar des autres Etats confédérés.

Les Alsaciens-Lorrains, dont on modifiait ainsi la condition, cherchèrent naturellement à améliorer leur sort et de toutes les concessions qui leur étaient faites il surent habilement se servir pour amener un relâchement dans les liens de sujétion qui les enchaînaient.

L'admission au Reichstag de leurs députés, permit à ces derniers d'intéresser au sort de la Terre d'empire les grands partis politiques allemands. Au

Reichstag, les grandes commissions jouent un rôle prépondérant, et les partis y ont d'autant plus d'influence que leur importance numérique leur permet d'y être plus ou moins représentés. Le Centre catholique, le parti libéral, le parti socialiste rivalisèrent de bonne volonté et même de complaisance à l'égard des nouveaux venus. En s'apparentant au Centre Catholique, les députés alsaciens-lorrains avaient le droit d'espérer que ce grand parti pourrait faire aboutir leurs justes revendications, et le Centre, en en effet, parut vouloir les faire siennes. L'avenir devait démontrer que toutes ses coquetteries, comme d'ailleurs toutes celles des autres partis allemands, étaient faites dans un but purement égoïste et avec l'intention bien nette de conquérir directement certains sièges législatifs en Alsace-Lorraine. Ces manœuvres ont été aujourd'hui percées à jour. Il n'en demeure pas moins que, durant plusieurs années et grâce à toutes ces circonstances, les revendications alsaciennes-Lorraines furent accueillies avec complaisance par les grands partis du Reichstag et, grâce à eux, par une bonne partie de l'Allemagne.

La création du Landesausschuss, sorte de parlement administratif, où, en théorie, devaient être traitées les affaires d'intérêt local, d'où était bannie toute question de politique simple et qui devait aider le gouvernement de Strasbourg sans pouvoir le critiquer ni le combattre, devait aussi fournir aux Alsaciens-Lorrains une tribune merveilleuse pour y faire entendre leurs voix. Malgré toutes les précautions prises, les membres qui composaient cette assemblée acquirent chaque jour plus d'audace et plus d'indépendance ; ils s'arrogèrent des droits, des libertés telles, qu'ils parvinrent souvent à se faire rendre des comptes. Grâce à eux, furent peu à peu tempérés l'arbitraire administratif, l'intolérance insupportable

des fonctionnaires et rendus impossibles certains abus, certaines exactions.

La liberté de la presse, rendue quasi absolue par la suppression du fameux paragraphe de la dictature, permit enfin à des hommes de talent jouissant d'une grande popularité, de signaler à l'attention de l'Europe les actes ridicules, les mesquineries par lesquels se révélait à tout instant le caporalisme prussien. Toute une littérature aussi apparut, qui, se plaçant sur un terrain nettement régionaliste, remonta aux sources vivifiantes du passé, sut définir les devoirs de l'heure présente et entretenir cette flamme d'espoirs en l'avenir, qui seule réchauffe et ranime l'âme d'un peuple.

Ainsi donc, et tandis que l'Empire était contraint par la nécessité même à apporter des modifications à l'ordre de choses primitivement établi, les Alsaciens-Lorrains, de leur côté, pesaient de tout leur pouvoir sur le gouvernement allemand pour obtenir que des améliorations sérieuses et notables fussent apportées à leur statut constitutionnel. Ils le demandaient, par l'organe de leurs députés, à chaque session du Reichstag ; ils le réclamaient avec véhémence, par l'entremise de leurs représentants, à chaque session du Landesausschus, et leur presse quotidienne ou périodique ne se lassait pas d'agiter le problème et d'en demander la solution.

Ce n'était rien peut-être que tout cela pour un gouvernement comme le gouvernement allemand, qui gouverne véritablement et sans trop se préoccuper de ce que pensent ses administrés. C'était néanmoins, et si on peut employer ce terme de comparaison, le fameux supplice chinois : une série de gouttes d'eau qui tombent indéfiniment sur une main, auxquelles on ne fait pas tout d'abord attention et qui deviennent peu à peu intolérables. Dans l'espèce, les Alsaciens-Lorrains agaçaient d'autant plus le

gouvernement allemand qu'ils avaient posé peu à peu la question d'Alsace-Lorraine sur un terrain où il était malaisé de ne pas les suivre, mais où ils paraissaient devoir être imbattables.

Le gouvernement allemand ne se trouvait pas en effet devant une Alsace-Lorraine en habits de deuil, telle qu'on la représente beaucoup trop souvent chez nous, devant une Alsace-Lorraine en pleurs et regrettant toujours son ancienne patrie, mais devant une Alsace-Lorraine revivifiée par tant de douleurs, qui aspirait à vivre, à se développer, avec l'appui et le soutien de l'Etat auquel elle était rattachée.

Les temps héroïques n'étaient plus. A l'assemblée nationale de Bordeaux, au Reichstag de Berlin, les Alsaciens-Lorrains avaient solennellement fait entendre leurs protestations contre le fait brutal de la conquête, et ces protestations s'étaient traduites par des actes individuels et collectifs, qui ont d'autant plus de grandeur que presque tous sont restés cachés, et que la France n'en a jamais rien su (1). Mais il fallait vivre, et les nécessités d'une vie toujours quoditienne ne permettent pas souvent de donner libre cours à ses sentiments. On peut bouder à un gouvernement, mais quand on est obligé de le subir, il faut bien obéir à ses lois, entrer en contact avec son administration et avoir des rapports constants avec les autorités qui le représentent.

On ne peut pas davantage s'isoler au point de vue économique, en un temps où l'échange est le fondement de la vie moderne et où se dressent, entre les différentes nations, d'infranchissables barrières douanières. Le fait d'être partie d'un tout, crée

(1) Cfr. Anatole Leroy-Beaulieu, *R. Hebdomadaire*, (22 juillet 1911). « Au lendemain de la guerre, Alsaciens et Lorrains regardaient l'annexion à l'Allemagne comme un état provisoire qui ne pouvait durer, une servitude passagère dont les armées françaises allaient bientôt venir les émanciper. »

entre ce tout et cette partie, une solidarité intime dont les conséquences se traduisent à chaque instant et à propos de quoi que ce soit.

Voilà pourquoi l'Alsace-Lorraine, annexée à l'Empire allemand ne pouvait persister dans son attitude purement négative de protestation ; voilà pourquoi aussi nous n'avons pas le droit, nous autres Français, de lui en vouloir de son changement d'attitude (1).

Les Alsaciens-Lorrains se tournent maintenant vers l'Empire allemand, et, sans rien perdre de leur dignité, ni de leur fierté d'attitude, ils lui disent : « Vous nous avez conquis, vous nous avez annexés par force ; vous avez lié notre sort au vôtre ; vous nous avez soumis à vos lois ; vous nous avez rattachés à vous au triple point de vue politique, administratif et économique. Notre prospérité est faite de votre prospérité, et vos défaillances ont une répercussion immédiate sur nous. Quarante ans ont passé, et depuis quarante ans, nous participons à vos charges fiscales, comme aussi à toutes vos charges militaires. Vous nous avez imposé, au début de votre conquête, un régime dont vous avez justement reconnu les imperfections, qui était un régime d'exception et d'oppressive intolérance. Pareil état de choses ne peut durer. Nous vous demandons non pas de rien faire qui nous détache de l'Empire, mais simplement de nous rattacher à lui par des liens semblables à ceux qui lient entre eux tous les Etats confédérés de l'Allemagne. Nous avons été jusqu'ici hors de la loi

---

(1) Commentant l'admirable livre de M. Delahache, le Dr F. Dollinger dit dans la *Revue alsacienne illustrée*, (n° 2 du vol. XII 1910) :

« L'en-tête de l'un des chapitres énonce une vérité que nous voyons parfois méconnue aujourd'hui : L'Alsace, rançon de la France... De cette immolation, l'Alsace n'a jamais fait un reproche à la mère-patrie. Mais elle en peut déduire un droit : c'est de n'être jugée qu'en connaissance de cause... Avant de parler de l'Alsace, qu'on s'applique à la bien comprendre. »

commune, hors du pacte social ; nous demandons à y entrer. Mais « nous nous plaçons toujours au point de vue des intérêts matériels et moraux du pays ; et pour cela, persuadés que rien de bon ne peut se produire en dehors de notre particularisme, c'est-à-dire de la conservation de tout ce qui nous différencie des autres races, nous tenons essentiellement à garder nos habitudes, nos coutumes, notre langage, nos croyances, en un mot nous voulons garder notre civilisation romane. Voilà notre but. » (1) Et ce but est conforme à celui que nous assignait lui-même Bismarck (2), à celui qu'il nous indiquait comme devant le plus favoriser notre développement intellectuel, économique et social. Etre Allemands, puisqu'il le faut, mais avant tout Alsaciens-Lorrains, comme les Badois sont avant tout Badois, les Bavarois ayant tout Bavarois, et par conséquent ne plus être Allemands de seconde classe, soumis au régime de l'arbitraire du bon plaisir. Traitez-nous en frères re-

(1) *Courrier de Metz*, 4 juin 1911. Cf. les paroles si caractéristiques de M. Muller (ancien correspondant à Strasbourg de la Gazette de Francfort) op. cit. p. 24 : « Donnons à l'Alsace-Lorraine son autonomie. Donnons-lui la possibilité de vivre d'une vie propre, d'entretenir la flamme de son foyer, de cultiver son génie national. Et la France s'habituera elle-même au sort indépendant fait à ce pays et le chagrin qu'elle pourra ressentir de l'avoir perdu sera le chagrin d'une mère qui sent son enfant au loin mais le sait heureux dans sa propre maison. »

(2) Cf. Le discours du chancelier de Bethman-Hollweg. *Rtg.*, 28 janvier 1911.

« La politique de Bismarck tendait à donner aux Alsaciens Lorrains une patrie placée autant que possible sur le même niveau que les autres Etats allemands et sous la protection de l'Empire. La constitution d'un gouvernement local en Alsace-Lorraine, l'indépendance croissante de sa législation ont contribué avec l'effort économique à fortifier chez les Alsaciens-Lorrains leur sentiment de patriotisme local, qui n'avait pas été complètement anéanti par la domination française. On a créé, de cette manière, un élément qui n'est pas seulement pour les Alsaciens-Lorrains de première importance, mais qui constitue aussi un apport précieux pour leurs relations avec l'Empire.

Nous détruirions tous ces trésors matériels et intellectuels si nous voulions incorporer l'Alsace-Lorraine entre des pays limitrophes ; il faudrait des raisons de nécessités pressantes pour justifier une pareille mesure. Encore ne serait-ce simplement que pour détruire tous les plans des générations antérieures et recommencer sur une nouvelle base. »

trouvés, puisque vous nous considérez comme tels, et si jadis vous n'avez pas su nous défendre, ne nous faites point expier votre faiblesse. Alors, peu à peu, nous nous attacherons à la patrie qui est devenue la nôtre, et peut-être bien que la France, comme une mère héroïque, souffrant toujours qu'on lui ait enlevé ses enfants, mais les sachant heureux au loin et dans leurs foyers, fera le geste de réconciliation nécessaire et libérera l'Europe du « cauchemar » qui pèse sur elle. »

Comment l'Empire allemand a-t-il répondu à ces desiderata ; en quoi les a-t-il acceptés, en quoi les a-t-il rejetés ? A ces questions nous allons répondre en étudiant la nouvelle contitution d'Alsace-Lorraine.

Aussi bien, et comme les modifications apportées à la situation antérieure de l'Alsace-Lorraine sont plus apparentes que réelles, comme rien d'essentiel n'a été changé à ce qui existait autrefois, nous serons amenés à étudier au point de vue dynamique la série des lois appliquées à ce pays.

Auparavant, et puisque l'Alsace-Lorraine est soumise, depuis 1871, à la souveraineté immédiate de l'Empire, puisque cette souveraineté a été maintenue intégrale, il nous paraît utile de décrire brièvement la Constitution de l'Empire allemand. Nous essaierons en même temps de dégager les principaux traits caractéristiques qu'offrent les divers Etats confédérés. L'Alsace-Lorraine demandant avec insistance à être assimilée à ces Etats, il nous sera facile de voir par comparaison, combien ses aspirations ont été méconnues et ses justes revendications dédaignées.

CHAPITRE II

ESQUISSE DU DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EMPIRE ALLEMAND ET DU DROIT CONSTITUTIONNEL DES ÉTATS CONFÉDÉRÉS

I

La Constitution, ou plus exactement le régime politique d'un pays dérive toujours de certaines théories et de certains principes de Droit public considérés comme intangibles. Notre régime politique, par exemple, est un produit direct de ce qu'on a appelé « les immortels principes de 1789 ».

Il paraît d'autant plus nécessaire de résumer les principes et les théories du Droit public allemand, qu'ils diffèrent totalement des nôtres et ne ressemblent d'ailleurs en rien à ceux généralement adoptés à notre époque.

La Monarchie en France, n'avait pas été mise en question durant plusieurs siècles, répondant à une véritable nécessité sociale et à un besoin inéluctable. Avec une merveilleuse intelligence et pour sauvegarder tout son prestige, elle sut faire appel aux juristes et aux savants qui s'employèrent à combattre tout essai d'empiètement sur les prérogatives royales, toute discussion sur leur légitimité. Des hommes comme Bodin firent plus pour le maintien de la Monarchie absolue et de droit divin, que toute sa noblesse et que tous ses soldats.

C'est seulement au cours du dix-huitième siècle que Montesquieu, de Lolme, Blackstone et plusieurs autres, ayant étudié très consciencieusement les organes et les rouages de la Monarchie anglaise, et par là même aussi les principes directeurs de celle-ci révélèrent à la France un régime politique bien différent de celui qu'elle possédait.

Notre pays, las de tant d'abus et de tant d'exactions, fut naturellement porté à croire que la transplantation en France du régime anglais était le seul remède et serait le salut. Des philosophes, des écrivains comme Voltaire et comme Rousseau, surent tirer de ce régime des conséquences extrêmes qui n'étaient point faites pour déplaire au peuple et à la bourgeoisie. L'un et l'autre les adoptèrent avec enthousiasme.

Et ce fut alors la Révolution. On sait ce qu'il advint des grands principes durant cette tourmente, et l'usage honteux qu'en firent les conventionnels et terroristes. Bientôt apparut à tous les esprits clairvoyants, la grande erreur initiale qui viciait l'œuvre révolutionnaire, et dont les effets se font encore sentir aujourd'hui. Cette erreur tient en une ligne : On ne construit pas à coups de théories le régime politique d'un pays.

La Constitution anglaise tant admirée par nos « grands ancêtres » n'était pas une création artificielle. Elle était l'œuvre de longs siècles, c'est-à-dire d'une multitude de faits et de circonstances. Ces faits et ces circonstances trouvaient eux-mêmes leur origine dans une foule d'éléments impondérables dont la résultante constituait un état social bien déterminé auquel s'était peu à peu adapté un régime politique bien défini.

Vouloir transplanter dans un état social tout différent, vouloir réaliser immédiatement une œuvre analogue à ce régime politique et d'aussi longue

haleine, c'était se moquer des éléments d'espace et de temps qui conditionnent tout ce qu'il y a de viable sur la terre ; c'était se vouer à un échec certain.

Cet échec eut été complet et l'œuvre révolutionnaire se serait effondrée dans la boue et dans le sang, si Napoléon Ier, devinant avec son clair génie, ce qui devait demeurer de tant d'illusions et de tant de rêves, n'avait pas réalisé une synthèse harmonieuse de l'ancien et du nouveau régime.

La chute du grand empereur fut accueillie avec joie, non pas tant en France, où, après l'épopée, allait commencer la légende du Petit Caporal, qu'à l'étranger et de la part des Alliés. Cette chute leur semblait signifier, en effet, la défaite irrémédiable de la Révolution. Pour en prévenir le retour, pour combattre ses principes, il fondèrent la Sainte Alliance.

Mais cette croisade anti-révolutionnaire devait piteusement échouer, et le XIXe siècle allait voir le triomphe définitif des idées de 1789.

La Révolution avait nettement posé le principe anti-monarchique de la nation souveraine et maîtresse absolue de ses destinées.

Ce principe, le Sénat impérial essaya de le faire reconnaître, lorsque, ayant prononcé la déchéance de Napoléon, il vota une Constitution en vertu de laquelle (art. 2) le peuple Français appelait au trône Louis-Stanislas, frère de Louis XVI, à condition (art. 29) qu'il jurât d'observer ladite Constitution.

Louis XVIII, on le sait, repoussa avec dédain ces conditions d'un pouvoir qui, à ses yeux, n'existait pas. Il monta sur le trône de France, en vertu de ses droits patrimoniaux et héréditaires. Il refusa de reconnaître le droit du peuple à lui imposer la moindre condition, et si « en rentrant en France après une longue absence » il consentit à « octroyer » à ses « fidèles sujets » une Charte constitutionnelle, ce fut,

en théorie du moins, parce que tel était son bon plaisir.

La pérennité d'un pareil acte, hautement déclaré unilatéral par son auteur, ne devait pas être bien grande. C'est pourquoi certains affectèrent de le considérer comme un engagement solennel sur lequel le Roi ne pouvait plus revenir, et de proclamer bien haut l'immutabilité de la Charte. Immuable dans ses principes, elle l'était en fait, sinon en droit, et Charles X fut renversé pour n'avoir pas su le reconnaître.

Louis-Philippe, en usurpant le trône, porta au principe monarchique un coup mortel ; il était, dans ce rôle, le digne continuateur de Philippe-Egalité. Avec lui, la Révolution et tous ses principes rentraient victorieux en France.

En effet, la Charte de 1830 n'est plus une Charte octroyée, elle est un pacte entre le Duc d'Orléans et la Nation, représentée par les deux Chambres. En face du Roi, se dresse désormais le peuple. Le Roi n'est plus roi en vertu d'un droit propre, mais parce que le pays l'a voulu et aux conditions qu'il lui a imposées.

C'est du moins la thèse officiellement admise, et pour bien en marquer le sens, le Roi usurpateur prit le titre pompeux de « Roi des Français ».

En réalité, il n'était l'élu que de quelques bourgeois censitaires et de quelques privilégiés.

Du moment qu'on reconnaissait officiellement, à la Nation, tous les droits souverains et, notamment, le droit de choisir son gouvernement, la logique voulait qu'on allât jusqu'aux dernières conséquences de ce principe. Or, la Nation ne pouvait se reconnaître dans la représentation restreinte et morcelée de certains groupes.

En 1848, elle montra nettement qu'elle entendait exercer elle-même les droits qui lui avaient été recon-

nus en 1830. Elle fit la République. Par l'élection triomphale de Louis-Napoléon à la présidence de la République, elle accepta avec joie l'Empire

La révolution de septembre provoqua la chute de ce régime dont certains hommes sans mandat provoquèrent la déchéance.

Après la guerre, l'heure apparut unique, dans le désarroi général des esprits, de faire revivre le principe monarchique trahi par Louis-Philippe. La Nation, meurtrie et lassée, eut peut-être accepté sans mot dire cette déchéance de ce qu'on lui avait dit être ses droits imprescriptibles.

Le comte de Chambord, mieux que tout autre, pouvait provoquer cette acceptation ; il pouvait être « le Monarque » dans toute l'acception du terme, possédant en lui cette grande force, la seule qui puisse aujourd'hui étayer un trône : le respect de tous. Mais le parti des d'Orléans s'agitait, émettait des prétentions, invoquait certaines exigences, comme si l'usurpation créant un précédent, pouvait aussi constituer un principe.

Le comte de Chambord comprit qu'il est des concessions qui sont des défaites. Il ne voulut pas transiger avec ce qui était son droit et sa raison d'être.

Peut-être aussi songea-t-il mélancoliquement que pour combattre après lui l'œuvre révolutionnaire, les d'Orléans seraient véritablement bien peu qualifiés qui devaient justement leur accession au trône aux crimes de Philippe-Egalité et à la trahison de Louis-Philippe envers Charles X (1).

Le refus du Prince, du « dernier Prince », nous valut l'établissement d'un gouvernement d'attente,

(1) On se rappelle d'aillleurs l'ignominieuse conduite de Louis-Philippe envers la duchesse de Berry, mère du comte de Chambord.

d'une caricature de monarchie parlementaire à laquelle manque justement le Roi, qu'on attendait, et qui eût été nécessaire comme principe d'indépendance, d'ordre et de stabilité.

Contre toute attente, la troisième République s'est consolidée. Sous ce régime, les idées démagogiques et révolutionnaires sont révérées comme des dogmes qu'il serait sacrilège de discuter. On enseigne partout, en France, que le peuple est souverain, que tout émane de lui, que tout pouvoir réside en lui. Et ces principes, qui sembleraient impliquer logiquement l'usage constant du plébiscite et du referendum, sont tellement ancrés dans l'esprit public, que les doctrines des néo-royalistes contemporains demeurent généralement incomprises de la masse de la nation (1).

La France est donc arrivée à la dernière étape du long chemin qui conduit un peuple de la Monarchie despotique, où il n'est rien, où il ne compte pour rien au gouvernement parlementaire, où il doit être tout, où tout doit exister de par sa seule et unique volonté. Les étapes intermédiaires sont constituées par la Monarchie absolue, dans laquelle « le Monarque, en vertu de sa toute puissance, pose des règles qui limitent ses pouvoirs ». Tel Louis XVIII octroyant la Charte. La troisième étape, celle qui accompagne nécessairement une Révolution, implique une reconnaissance officielle par le Monarque d'un pouvoir souverain qui lui est étranger et qui est supérieur au sien. Le Roi règne de par une volonté étrangère, aux conditions qui lui ont été imposées suivant un pacte

(1) L'Ecole d'Action française a provoqué dans ces dernières années, un mouvement d'idées qui est à tout prendre fort intéressant, car il révèle chez les jeunes et chez certains intellectuels, un état d'âme tout à fait nouveau. Son œuvre théorique — et il vaut mieux n'avoir à juger que cel'e-là — consiste à combattre l'artificialisme politique et à vouloir dégager l'esprit public des « vaines nuées révolutionnaires ». Par certains côtés, les Doctrines de l'Action française se rattachent aux Doctrines en faveur dans le Droit public allemand.

constitutionnel bilatéral, qu'il ne peut à lui seul changer ou modifier (1).

Si nous jetons les yeux sur les divers pays d'Europe, nous constatons qu'à l'exception de la Suisse et du Portugal, qui ont une Constitution beaucoup plus démocratique que la nôtre, tous, sauf encore la Russie, en sont arrivés à l'étape constitutionnelle ; tous, par conséquent, ont franchi le pont et ont abandonné le principe monarchique. Ils n'ont plus de « *Monarque* », dans le sens étymologique du mot. Le Prince a reconnu à la nation des droits souverains, et il a traité avec elle. Il ne règne plus en vertu de son droit propre seulement, mais en vertu encore d'un pacte conclu avec une puissance distincte de lui, et aux conditions exprimées dans ce pacte.

En étudiant la plupart des régimes politiques en vigueur dans les Etats confédérés d'Allemagne, nous verrions qu'en fait, ils se rattachent eux aussi au troisième type ou type constitutionnel. La chose est impossible à nier pour des pays comme le Wurtemberg et le grand-duché de Saxe-Weimar. Le roi de Prusse, au contraire, s'enorgueillit d'en être resté au régime de la Monarchie absolue, de la Charte octroyée. Effectivement, sa Constitution ne dérive pas d'un pacte entre la nation et lui ; les concessions qu'il a faites, il déclare les avoir faites en vertu de sa toute puissance et parce que tel était son bon plaisir.

Le prestige moral de la Prusse est aujourd'hui si grand en Allemagne, que l'on s'efforce de rattacher le régime politique de tous les Etats confédérés à celui qui subsiste encore en Prusse.

Et le spectacle n'est pas banal de juristes et de

---

(1) Cfr à ce sujet un article fort intéressant de M. Barthélemy qui a été publié en 1905 (4e livraison) dans la *Revue de Droit public* M. Barthélemy est parvenu à condenser dans quelques pages saisissantes, les théories servant de bases au Droit public allemand. — Consulter encore Vte Combes de Lestrade : *Les Monarchies de l'Empire allemand* (Larose, Paris).

savants employant toute leur ingéniosité, toute leur ardeur à défendre des principes considérés comme absolument surannés à notre époque, et auxquels ne correspondent pas du tout la réalité des faits.

Leurs raisonnements sont par là même très compliqués et très subtils. Il importe d'en avoir seulement une idée générale.

« Le Prince, disent-ils — et ils invoquent à leur secours le texte ambigu des diverses Constitutions — possède tous les droits souverains. En lui, comme Prince, sont présumés se concentrer tous les pouvoirs. Il est impossible de parler de souveraineté « partagée, fragmentaire, diminuée, limitée ou relative », c'est contraire au bon sens.

« Sans doute, tous les Etats confédérés possèdent une Constitution, mais cette Constitution émane du Prince, comme émanent de lui toutes les lois ordinaires du pays. Les divers Landtags n'ont d'autre mission que de fixer le contenu et d'autoriser l'émission de l'acte qui, par la sanction du Prince et en vertu de sa souveraineté, deviendra une loi. Pour avoir soumis à certaines règles et à certaines formes préétablies, l'exercice de la souveraineté, le Prince n'en demeure pas moins le seul détenteur de cette souveraineté. Les pouvoirs que possèdent les Landtags, ils les tiennent non du peuple, simple objet passif de la puissance publique, mais de la Constitution. »

En invoquant de pareilles prémisses, on conçoit le cas que font les doctrinaires allemands du principe de la souveraineté nationale et du principe de la séparation des pouvoirs, qui sont, l'un et l'autre, à la base de toutes les Constitutions modernes. Ces deux principes leur paraissent, en effet, dangereux, inefficaces et irrationnels. Ils ne conçoivent pas comment on peut les énoncer sans rire.

Ce qu'il y a peut-être encore de plus risible, c'est de voir les complications excessives qu'entraînent

l'adaptation des purs principes monarchiques aux régimes politiques actuels de l'Allemagne.

En ce qui concerne l'Empire, notamment, comment ne pas faire reposer sur un pacte sa Constitution. N'est-il point issu directement des Conventions d'août et de décembre ?

Sans doute, l'Empire allemand de 1871 ne ressemble pas à celui qu'on essaya de réaliser en 1849-50. Ce ne sont pas les peuples révoltés qui, se dressant contre leurs Princes, ont offert au roi de Prusse la couronne impériale. Le roi de Prusse est empereur allemand de par la volonté de ses pairs. Du consentement du peuple, il ne s'est préoccupé qu'après avoir pris effectivement son titre. Malgré tout, il n'en demeure pas moins que le contrat, le pacte sont à la base même de la Constitution de l'empire, que celle-ci présente donc un caractère nettement démocratique.

Ceci est vrai que l'on adopte la théorie du Bundesrat, seul détenteur de la souveraineté, ou de l'Empereur et du Bundesrat partageant cette souveraineté. Ceci est encore vrai si l'on étudie l'organisation politique de l'Empire.

Et cependant, l'on ne veut point admettre que l'Empire ait d'autre fondement que le fondement monarchique. Tout dernièrement encore, le Chancelier de l'Empire s'élevait avec énergie contre les prétentions de certains à vouloir assimiler l'Empire à un gouvernement parlementaire.

Cette attitude se comprend d'ailleurs fort bien. Comme nous allons le voir, la Constitution même de l'Empire allemand suppose des rapports constants et réciproques entre les Etats confédérés et l'Empire entre l'Empire et les Etats confédérés. De pareils rapports, qui exigent beaucoup de tact, parfois même beaucoup de diplomatie, peuvent bien s'établir de Chancelier à Prince ou ministre et vice-versa, mais

ils seraient impossibles du jour où le Chancelier serait obligé d'adopter une ligne de conduite précise et nettement fixée par un vote d'assemblée.

II

L'Allemagne n'a pas, comme la France, une organisation politique unitaire. Elle constitue un Etat fédéral, c'est-à-dire un Etat composé d'autres Etats qui possèdent chacun une vie propre, se manifestant au moyen d'organes législatifs, exécutifs et judiciaires, mais qui sont reliés entre eux par un lien unique, restreignant leur vie politique. Ce lien unique, qui rattache entre eux tous les Etats particuliers, crée un pouvoir supérieur commun : celui de l'Empire, qui n'est autre chose qu'un Etat d'ensemble « possédant aussi un gouvernement complet et dont les citoyens des divers Etats particuliers sont tous également les citoyens (1) »

L'Allemagne comprend à l'heure actuelle vingt-six Etats confédérés qui possèdent tous (sauf l'Alsace-Lorraine, ainsi que nous verrons) une vie propre, une indépendance et une souveraineté n'ayant d'autres limites que celles reconnues en faveur de l'Empire, c'est-à-dire de l'Etat fédéral.

Non point que l'Empire allemand soit un Etat fédéral réellement pur, répondant bien à la définition généralement adoptée, comme c'est le cas pour la République Suisse, la République des Etats-Unis et le Commonwealth d'Australie. D'excellents auteurs refusent ce titre à l'Empire allemand et ceux qui le lui accordent obéissent surtout à la préoccupation naturelle de lui assigner une place normale dans les diverses catégories des Etats modernes.

---

(1) Esmein : *Eléments de Droit Constitutionnel* (p. 16).

L'origine d'un Etat fédéral est, en effet, toujours contractuelle. L'Etat fédéral s'établit par la volonté libre des Etats qui doivent le constituer. Ainsi en fut-il pour les Etats-Unis, en 1787, et pour la Suisse, en 1848. La création récente du Commonwealth d'Australie est même fort significative sur ce point. Sa Constitution, basée sur une série de Conventions entre les Etats la comprenant (1), fut soumise à un referendum, et elle commence ainsi: « Attendu que les habitants, comptant humblement sur la bénédiction du Dieu tout-puissant, ont consenti à s'unir en un seul Etat fédéral... »

Il n'est pas douteux, au contraire, que l'Empire allemand a une origine bien différente et n'a pas été fondé sur la volonté unanime et spontanée des Etats qui le composent.

Sans entrer dans les détails, il suffit de se rappeler que la Confédération du Nord fut créée en août 1866, c'est-à-dire après Sadowa, et que les diverses conventions avec les Etats du Sud furent signées en novembre et décembre 1870, c'est-à-dire après Sedan. Il n'est pas douteux que le royaume de Prusse contraignit les Etats du Nord à signer les conventions d'août ; si le geste du roi de Bavière, offrant la couronne au roi de Prusse, put dès l'abord paraître spontané, tel n'est point le cas aujourd'hui. Lorsque les archives diplomatiques auront livré tous leurs secrets, il apparaîtra de plus en plus que les Etats du Sud, eux aussi, furent moralement contraints à se soumettre et à s'incliner devant la Prusse, rendue toute puissante par l'astuce admirable de Bismarck et

---

(1) Ce sont les *Conventions de Sydney, d'Adélaïde et de Melbourne*. — Sur le *Commonwealth d'Australie*, lire la très intéressante étude de M. Picard : *Un nouvel Etat : la Revue fédérale d'Australie, dans la Revue Politique et Parlementaire* (mai 1901).

la force incontestable de son armée (1). Est-il besoin de rappeler aussi que le Hanôvre et Francfort-sur-le Mein furent incorporés purement et simplement à l'Etat fédéral en 1866, qu'en 1871, l'Alsace-Lorraine a subi le même sort ?

Etrange et déconcertant, si on l'examine au point de vue du Droit constitutionnel, l'Etat fédéral allemand devait fatalement offrir certaines particularités au point de vue de son organisation.

Lorsque l'Etat fédéral procède de la volonté libre et indépendante de tous, tous ceux qui ont contribué à le former ont nécessairement une part égale dans le gouvernement commun. Le principe fondamental est que nulle différence ne doit exister entre les Etats, quelle que soit leur importance respective. Il en est ainsi effectivement en Suisse, en Amérique et en Australie. Le Sénat en Amérique, le Conseil des Etats en Suisse possèdent par Etat un nombre égal de représentants (2), et comme toute loi, pour être rendue exécutoire, doit être votée par eux, il s'ensuit que l'autonomie des petits Etats demeure sauve vis-à-vis des plus forts. Pour éviter l'excès contraire, et que les petits Etats fassent à eux seuls la loi, se dresse en face du Sénat américain, du Conseil des Etats suisse, du Sénat fédéral australien, une seconde Chambre où le nombre des députés de chaque Etat

---

(1) Cf. à ce sujet le livre récemment paru de Ruville : *La Restauration de l'Empire allemand* (*Le rôle de la Bavière*). L'auteur montre les résistances patriotiques de Bray, aux projets ambitieux de Bismarck et semble bien démontrer que sans la découverte des papiers de Cerçay, jamais la Prusse ne serait arrivée à ses fins.

(2) La Constitution américaine de 1867 décide que chaque Etat est représenté au Sénat par deux sénateurs ayant deux voix. La Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874 décide que le Conseil fédéral comprend 44 députés ; chaque canton élit deux députés disposant de deux voix. La Constitution australienne est formelle sur ce point. Dans l'article concernant le Sénat fédéral, il est dit : « Le Parlement peut faire des lois en vue d'augmenter ou de diminuer le nombre des députés de chaque Etat pourvu que les « Etats originaux » aient au Sénat fédéral, une représentation *numériquement* égale.

est directement en rapport avec la population de ces Etats.

Or, si le Reichstag allemand se compose de députés de chacun des Etats, en nombre variable avec la population de ces derniers, le Bundesrat, qui correspond aux Sénats américain et australien ou au Conseil des Etats suisse,n'implique pas l'égalité des Etats qui le composent. La Prusse y possède une hégémonie incontestable. Son roi est de ce chef empereur allemand ; elle occupe la présidence et peut s'opposer, grâce à ses dix-sept voix, à tout changement dans la Constitution. Elle a pareillement un droit de veto pour toutes les affaires importantes. La Bavière, elle aussi, jouit de privilèges qui, pour être moindres, sont cependant fort appréciables ; elle préside la Commission des affaires étrangères qui dirige la politique de l'Empire ; elle a toujours le droit de représentation à l'étranger ; son armée, comme aussi son administration des postes et des télégraphes, ne sont pas fondues dans les organes similaires de l'Empire, etc., etc.

La Constitution de l'Empire allemand présente donc un caractère nettement artificiel.Et comme d'une part, la Prusse entend garder la place prépondérante qu'elle s'est attribuée au Conseil fédéral, que par ailleurs les autres Etats se refusent à augmenter cette influence ou à voir diminuer la leur, toute question constitutionnelle pouvant se poser et qui tendrait à apporter la moindre modification à l'état de choses existant, devient quasi-insoluble. C'est le cas pour la question d'Alsace-Lorraine.

III

Dans les Etats confédérés, nous l'avons vu, tout pouvoir découle du Prince ; toute souveraineté lui

(1) Pour les détails, consulter les grands *Traités de Droit public allemand et Combes de Lestrade, op. cit.*

appartient. C'est sur le Prince que repose l'Etat ; c'est lui qui en est le fondement. C'est également sur les Princes et sur la collectivité des Princes que repose l'Empire allemand. La puissance publique (Die Staatsgewalt) leur appartient, et c'est le Bundesrat qui l'exerce en leur nom.

Le Bundesrat offre, comme organe de l'Empire, plusieurs particularités remarquables.

1° Pris dans son ensemble, il est le souverain de l'Empire ;

2° Il se compose « des chargés d'affaires des Etats particuliers, de leurs fondés de pouvoirs. » Au moment du vote, ce sont, en réalité, les Etats qui font connaître leur décision naturellement une, mais dans le plateau de la balance, la décision de la Prusse compte pour 17, celle de la Bavière pour 6, celle de la Saxe pour 4, etc., etc.

3° Le Bundesrat n'est pas une Chambre haute, par rapport au Reichstag ; il est plus que cela, étant à la fois organe législatif, organe administratif et, dans certains cas, organe judiciaire de l'Empire. Comme organe législatif, il coopère avec le Reichstag et avec l'Empereur « en ce sens que nulle loi ne peut être portée si le Reichstag ne l'approuve pas, et que la promulgation et la publication des lois sont réservées à l'Empereur. Seulement, le Reichstag ne prend aucune part à l'émission de l'acte impératif qui est au fond de l'acte législatif et qui est la manifestation de la puissance souveraine ; son assentiment est seulement une condition préalable de l'émission de cet ordre. D'autre part, l'Empereur est tenu par la Constitution de promulguer et de publier la loi régulièrement décrétée ; sa volonté est juridiquement liée » (1). Comme organe administratif, le Bundesrat statue « sur les prescriptions et dispositions administratives

(1) Laband, *op. cit.*, p. 370.

générales nécessaires à l'exécution de la loi ». Il a donc, sauf exception, le pouvoir d'ordonnance. Il donne encore son assentiment à l'empereur dans les grandes décisions qu'il doit prendre, notamment pour déclarer la guerre, pour conclure les traités, pour dissoudre le Reichstag. Au point de vue fiscal, il possède aussi des attributions fort étendues. Comme organe juridique, le Bundesrat jouit enfin de certaines attributions exceptionnelles qui intéressent trop le droit interne pour que nous les développions ici.

4°) C'est l'empereur qui, à son gré, convoque, proroge ou renvoie le Bundesrat. Il est tenu, toutefois, à le convoquer durant les sessions du Reichstag et si un tiers de ses membres le demande. La présidence du Bundesrat et la direction des affaires appartiennent au chancelier de l'Empire ou au représentant de la puissance présidiale. Comme telle, la Prusse possède pour toutes les questions importantes un droit de veto absolu.

Une collectivité comme le Bundesrat ne saurait exercer elle-même, on le conçoit, toutes les attributions qui sont le corollaire même et la conséquence de ses droits souverains. Ce soin incombe au roi de Prusse, qui est en même temps et de ce fait empereur allemand.

L'empereur n'est pas président, au sens où l'on prend ce mot dans les Etats démocratiques. « Il n'est pas fonctionnaire de l'Empire, n'étant pas nommé par le souverain de l'Empire, n'étant pas amovible, n'étant pas responsable, n'étant le sujet de personne et possédant par contre ses droits présidiaux en vertu d'un droit propre, droit que lui confère son titre de roi de Prusse. S'il n'est pas fonctionnaire de l'Empire, il n'en est pas non plus le monarque, puisqu'il n'est pas souverain unique. Par rapport aux autres princes confédérés, il est membre privilégié, investi de droits spéciaux très étendus, droits qu'il exerce

comme organe de l'Empire. Le titre d'empereur allemand coexiste avec celui de roi de Prusse ; il ne l'absorbe pas (1). »

L'empereur « est le seul et unique représentant de l'Empire vis-à-vis des tiers ». Le gouvernement de l'Empire lui appartient en ce sens du moins qu'il est « l'organe chargé de la direction des affaires gouvernementales » avec la collaboration du Reichstag et du Bundesrat. Il choisit à son gré, nomme et révoque le ministre de l'Empire ou le chancelier. « Par là, la direction suprême du gouvernement est entre ses mains ». Le chancelier n'est en droit « que l'instrument et l'auxiliaire de l'empereur ». C'est au nom de l'empereur que sont soumis au Reichstag les projets de loi élaborés par le Bundesrat, en son nom aussi que les lois sont promulguées. L'empereur étant irresponsable, le chancelier les contresigne, ainsi que toutes les ordonnances impériales et autres mesures exécutives. Aussi bien le véritable souverain de l'Empire étant la collectivité des princes, l'empereur ne peut comme tel s'opposer à la promulgation d'une loi régulièrement votée. En Prusse, par contre, et comme roi, il peut refuser sa sanction, qui est indispensable.

A côté de l'empereur et du Bundesrat, nous trouvons, comme troisième organe de l'Empire, le Reichstag. Pareillement, à côté du Prince, existent dans tous les Etats confédérés certains organes législatifs.

Laband, voulant définir le Reichstag, dit (2) : « Le Reichstag est l'organe par le moyen duquel s'exerce la participation des nationaux de l'Empire aux décisions et à l'activité vitale de l'Empire... Tout citoyen ayant le droit de voter exerce indirectement une influence sur la politique de l'Empire, grâce au

(1) Laband, *op. cit.*, p. 338 et s.
(2) Id. page 444.

pouvoir qu'il a de coopérer à la formation de cet organe, conformément à la loi électorale. » Là se borne d'ailleurs le rôle du peuple allemand. « Le Reichstag est représentation nationale non pas au point de vue de ses obligations et de ses droits, mais seulement au point de vue de sa formation et de sa composition. Le Reichstag collabore nécessairement à la confection des lois d'empire, sauf certaines exceptions bien déterminées. Dans toute loi « la volonté du Bundesrat et la volonté du Reichstag apparaissent comme inséparables ». Le Reichstag a encore le droit de reconnaître et d'apprécier « la manière dont s'exerce l'activité des organes du gouvernement ». Il peut demander à ce dernier de lui adresser des rapports sur un sujet donné ; lui poser des questions ou lui envoyer un avis motivé sur les pétitions qui lui sont adressées, il ne possède pas, au contraire, le droit d'interpellation, et nous n'avons pas besoin d'ajouter qu'il n'a aucun pouvoir pour déterminer la composition des membres qui composent le gouvernement.

Les élections pour le Reichstag ont lieu au suffrage universel, direct et secret. Bismarck en avait ainsi décidé, parce qu'il comptait avant tout sur le peuple dans la période difficile qui devait suivre l'établissement de l'Empire. S'il vivait encore, il serait à coup sûr fort désillusionné.

Les Etats confédérés, au contraire, ne possèdent pas encore ce mode de scrutin.

Dans les pays qui possèdent deux Chambres, et c'est le cas de tous ceux revêtant un certaine importance, la Chambre basse elle-même n'est jamais élue au suffrage universel pur et simple. L'extrême diversité des palliatifs apportés ne nous permet pas d'en entreprendre l'étude. Aussi bien, la valeur et l'efficacité de systèmes tels que le vote public, le vote indirect, le vote plural ou par classe, la représentation

proportionnelle ont été déjà très souvent commentées. Une idée fondamentale préside néanmoins à la composition des divers Landtags ; c'est que le droit de vote et un certain cens électoral sont deux choses inséparables. Les ressources fiscales de l'Empire étant basées sur l'impôt indirect, il a paru équitable de les faire voter par la masse de la nation ; les ressources des Etats confédérés, étant basées sur l'impôt direct, doivent être, au contraire, consenties par ceux-là seuls qui les supportent.

D'ailleurs, le suffrage universel pur et simple n'est pas seulement combattu en Allemagne comme le véhicule fatal des basses passions démagogiques ; il est encore considéré comme un véritable non-sens. Les Allemands se refusent à admettre qu'une nation se compose uniquement d'individus plus ou moins liés par un vague contrat social, ayant tous la même valeur et la même importance. Ils admettent, au contraire, que l'Etat ayant besoin pour vivre de certains groupements, de certaines forces collectives organisées, il est nécessaire d'en favoriser l'existence légale, le développement et la représentation.

La noblesse héréditaire, l'aristocratie terrienne, qui possèdent par nature un respect vigilant des traditions du passé, ont donc des représentants chargés de défendre leurs privilèges historiques et d'incarner les forces conservatrices sans lesquelles un peuple ne saurait subsister. Mais les intérêts de l'heure présente ne sont pas négligés non plus : intérêts matériels, intérêts scientifiques et intérêts moraux. On fait donc place aux représentants autorisés de la religion, du commerce, de l'industrie, des professions libérales, des villes, des Universités, etc., etc. (1). Et quoique

(1) En commentant la composition de la première Chambre du nouveau Landtag d'Alsace-Lorraine, nous serons appelés, à établir une comparaison entre ce Landtag et celui des divers Etats confédérés. Nous illustrerons par là de quelques exemples, les théories que nous développons ici,

ces représentants d'intérêts particuliers soient censés représenter le peuple entier, ils discutent ainsi avec une compétence remarquable et une intelligence bien avertie toutes les mesures proposées et pouvant affecter de près ou de loin leurs commettants directs. Par là est évité le vote dangereux de lois hâtivement baclées ; par là est maintenue plus grande la stabilité de l'état ; par là aussi est amoindri le plus grand défaut du suffrage populaire qui, partout et toujours, favorise les démagogues, les sophistes et les hableurs, toutes gens dont l'incompétence sereine est pour le pays un gros danger.

Du reste, les gouvernements des divers Etats confédérés d'Allemagne, s'ils ne possèdent plus le pouvoir absolu d'autrefois, n'en sont pas moins demeurés extrêmement forts. Les Landtags ont sans doute un droit de surveillance et de contrôle sur la marche des affaires, mais ils n'exercent aucune direction et s'abstiennent de toute ingérence sur cette marche. On peut même dire que de tous les gouvernements, celui de de l'Empire est encore le plus démocratique et celui se rapprochant le plus du type adopté par les Etats modernes. Il en est encore fort loin.

Sans entrer dans plus de détails, et puisque tel n'est pas notre sujet, si nous voulons donner une définition à peu près juste de l'Empire allemand, nous dirons qu'il est un Etat fédéral constitué par la volonté souveraine de Princes jouissant théoriquement d'un pouvoir absolu, pratiquement soumis à une Constitution et qui ont mis en commun certaines de leurs prérogatives pour les exercer collectivement et sous la direction du roi de Prusse, proclamé comme tel empereur allemand.

En tout cas, que les Etats confédérés d'Allemagne soient des royaumes, des grands duchés ou des villes comme les villes hanséatiques, peu importe. Tous possèdent une puissance souveraine, et cette puissance

souveraine s'exerce en toute indépendance, sauf dans certains domaines où à la puissance souveraine de l'Etat se substitue la puissance collective de l'Empire.

Si donc une région d'Allemagne ne possède pas de puissance souveraine distincte, indépendante de celle de l'Empire, elle pourra être soumise à ce dernier, mais elle n'en sera pas une partie constitutive et intégrante, possédant des droits propres et pouvant les revendiquer.

Telle est la situation de l'Alsace-Lorraine.

1° L'existence d'Etats particuliers dans le sein de l'Empire amène entre eux et ce dernier un ensemble de rapports qu'il est utile de déterminer comme nous donnant une mesure exacte de leur compétence respective.

Nous laissons, sur ce point, la parole à M. Laband (1) :

« *Pour certaines affaires particulières, dit-il, l'Empire n'a pas conféré aux Etats particuliers les pouvoirs des corps d'administration propre : il les a complètement relevés de leurs fonctions, et s'est donné un instrument propre pour l'exercice de son activité ; il en est ainsi particulièrement pour les affaires étrangères, y compris les consulats et l'administration des Pays de protectorat, pour la marine, pour l'administration supérieure des postes et des télégraphes, pour une partie de la juridiction de dernière instance, pour une partie de l'administration des finances et quelques autres affaires.*

» *D'autre part, à côté des affaires soumises à la législation et au contrôle de l'Empire, il y a un ensemble considérable de fonctions de Droit public qui sont restées aux Etats particuliers* (2). *De ce nombre sont tout d'abord l'organisation des Etats eux-mêmes, la*

(1) Laband *op. cit.*, p. 220.

(2) Tel n'est pas le cas comme nous verrons pour l'Alsace-Lorraine, même après la réforme de 1911.

réglementation du droit de succession au trône, du droit de suffrage, du corps des fonctionnaires, la constitution des provinces, des cantons, des communes, ensuite le domaine entier des impôts directs, l'instruction publique, etc.... De là il suit qu'il est inexact de dire que les Etats particuliers sont devenus des districts administratifs de l'Empire et ont cessé d'être des Etats. Ils ont de nombreux pouvoirs autoritaires, une large puissance de droit public en vertu d'un droit propre, non point par transmission de l'Empire, non point comme organe dont l'Empire se sert pour remplir sa tâche et réaliser ses volontés, mais bien comme sujets de droits indépendants, pourvus d'une sphère propre de domination, d'une liberté propre de volonté et d'action. »

2° L'organisation fédérale de l'Empire allemand entraîne pour les citoyens allemands certaines conséquences intéressantes au point de vue de leur nationalité.

Pratiquement, nous devons dire qu'ils possèdent deux nationalités, non pas deux nationalités distinctes, mais deux nationaltés superposées. Comme le dit fort bien Laband : (1)

« *Le droit de citoyen d'Etat est le rapport primaire, il entraîne naturellement après lui le droit de citoyen d'Empire... Nul ne peut devenir citoyen d'Empire qui n'a pas acquis dans un état allemand la nationalité d'Etat. La nationalité d'Etat peut changer, tandis que le droit de citoyen d'Empire demeure intact si le particulier ne sort pas du cercle des Etats confédérés d'Empire.* » *Comme sujet de l'Empire, tout Allemand a certains devoirs à remplir auxquels correspondent naturellement certains droits ; il en est de même comme sujet d'un Etat confédéré. Les droits qu'il acquiert comme sujet d'un Etat confédéré sont par*

(1) Laband, *op. cit.*, pages 255-279.

exemple celui de participer à la vie constitutionnelle de cet Etat, d'y occuper un emploi public. « *Par rapport à la vie politique propre des Etats particuliers, par rapport à la part prise par la population à la préparation et à l'exécution constitutionnelle de la volonté de l'Etat dans les limites du domaine laissé aux Etats particuliers, la nationalité d'Etat sert toujours de règle, et les autres nationaux des Etats confédérés sont à ce point de vue des étrangers. Cela s'applique principalement à la plus importante de ces fonctions : au droit de suffrage. A moins que le droit public propre des Etats particuliers n'admette une exception, seuls les nationaux de ces Etats peuvent voter pour les Landtags ou y entrer comme membres* (1). *Nulle part, on ne peut plus nettement distinguer le droit de citoyen d'Empire du droit de citoyen d'Etat, que dans le contraste de l'élection du Reichstag avec l'élection des Landtags.* »

L'Alsace-Lorraine, au contraire, n'étant pas un Etat, comme nous le verrons, il n'y a pas de nationalité alsacienne-lorraine. « Les Alsaciens-Lorrains sont Allemands, exactement comme les Poméraniens et les Brandebourgeois sont Prussiens » ! on peut ajouter qu'ils sont Allemands comme autrefois ils étaient Français.

(1) C'est le contraire, nous le verrons pour le Landtag d'Alsace Lorraine.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE L'ALSACE-LORRAINE DE 1871 A 1879

Nous avons fait allusion aux discussions qui se sont produites sur le point de savoir si l'Allemagne était résolue, dès le début de la guerre, à l'annexion de ce qui constitute aujourd'hui l'Alsace-Lorraine. S'il est permis d'en douter, sur la foi de certains documents et de certaines déclarations faites par Bismarck, il demeure bien certain, néanmoins, qu'au lendemain de nos premiers désastres, une prise de possession complète et proclamée définitive a laissé soupçonner les exigences et les visées du vainqueur.

Cette prise de possession était, aux yeux des Allemands, l'affirmation d'un droit préexistant ; elle était aussi la réalisation d'un rêve longtemps caressé ; elle leur paraissait enfin une véritable nécessité stratégique (1).

Dès le 24 août 1870, le comte de Bismarck-Bohlen était nommé gouverneur général de l'Alsace. Quelques jours après, un ordre émanant du cabinet du roi de Prusse, rattachait à ce nouveau gouvernement général les arrondissements de Sarrebourg, Château-Salins, Sarreguemines, Metz et Thionville. Enfin, le 30

---

(1) Cfr. A ce sujet : Karl Jacob, *Bismarck und die Erwerbung Elsass-Lothringens ;* Paul-Albert Helmer, *Les Pamphlets annexionnistes d'août 1870,* dans la Revue : *Les Marches de l'Est* (numéro d'avril 1911 et suivants) ; May, *op. cit.*, p. 68 et suivantes.

août, le comte de Bismarck-Bohlen, dans une proclamation restée célèbre (1), affirmait la volonté bien nette des Allemands de conserver à jamais les territoires compris dans la délimitation du 21 août. On comprend mal, dans ces conditions, la stupéfaction de nos plénipotentiaires, lorsqu'ils se rencontrèrent avec Bismarck, pour discuter les conditions territoriales de la paix (2).

Au point de vue du Droit public, l'Alsace-Lorraine est restée partie intégrante de la France jusqu'au 2 mars 1871, date où furent échangées les ratifications du Traité de Francfort (3). Il pouvait y avoir des obstacles de fait qui rendaient difficile, sinon impossible, l'exercice de la souveraineté française ; mais cette souveraineté subsistait toujours (4).

C'est pourquoi nous laissons de côté l'histoire douloureuse de cette période d'occupation qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude et qui a été décrite au surplus bien des fois.

Quoi qu'il en soit, et du jour où fut prononcée l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand, le gouverneur général de l'Alsace-Lorraine n'exerça plus sa dictature militaire comme délégué du commandant supérieur des troupes allemandes, mais bien comme délégué de l'Empire. Il continua à posséder les mêmes pouvoirs dictatoriaux, mais ses décrets

---

(1) Voir le texte de cette proclamation dans Rigamey, p. 36 et s.

(2) Sur ce point, voir May, p. 98 et s,

(3) Cette date du 2 mars est loin d'être acceptée unanimement comme étant celle de l'annexion. La Cour de Cassation notamment reporte l'annexion au 20 mai 1871. Voir à ce sujet Gerber, p. 19 et s.

(4) Cette opinion est acceptée par la quasi unanimité des auteurs français, elle est acceptée aussi par la grande majorité des auteurs allemands tels que Loening, Laband, Schulze, Bluntschli Haënel, etc. D'autres, au contraire, comme Zorn, Léoni, Kayser estiment que l'occupation du pays et surtout la création d'un gouverneur général témoignant de la volonté bien nette de conserver les régions conquises, signifiaient la déchéance définitive de la souveraineté française. C'est aussi l'opinion soutenue dans ses grandes lignes par Paul Heitz : *Le Droit Constitutionnel de l'Alsace-Lorraine*, p. 26 et suivantes.

revêtaient la forme d'ordonnance et ils avaient la valeur des lois régulières.

A dater de l'annexion aussi, les habitants de l'Alsace-Lorraine devenaient sujets allemands ; les propriétés de l'Etat français passaient légalement à l'Etat allemand ; toute l'administration du pays était soumise à l'autorité allemande, etc., etc.

L'Empire allemand devenu ainsi propriétaire des deux provinces conquises, demeurait libre toutefois d'en faire ce que bon lui semblerait.

La Commission du Reichstag fut donc amenée à examiner elle aussi les diverses hypothèses qu'on avait envisagées et dont nous avons parlé plus haut. Elle était naturellement acquise d'avance à la solution préconisée par Bismarck. Il ne pouvait guère en être autrement, puisque l'Empire allemand n'eût peut-être pas été fondé sans l'empressement unanime qu'on avait mis justement à adopter cette idée d'une Alsace-Lorraine, terre directement allemande, propriété commune et directe de tous les Etats ayant participé à la guerre.

La Commission du Reichstag ne put s'empêcher, néanmoins, de faire ressortir combien serait étrange la situation constitutionnelle prévue pour l'Alsace-Lorraine, combien anormale (1). Et Bismarck lui-mê-

---

(1) Cf. *Les motifs du projet de loi* : « L'Alsace et la Lorraine sont à jamais réunies de droit à l'empire allemand, elles ne deviennent pas partie intégrante d'un Etat confédéré, mais directement terres d'empire. Aussi bien, la constitution de l'Empire allemand ne prévoit pas l'existence d'une terre d'empire comme objet de domination directe. L'Empire allemand est une alliance (Bund) d'Etats souverains et indépendants qui ont confié aux organes communs de l'empire certains droits souverains, tout en conservant leur indépendance. Les Etats confédérés de l'empire prenne t d'ailleurs part à l'exercice de la souveraineté de l'empire au moyen de leurs délégués au Bundesrat et de leurs représentants au Reichstag. La contrée ravie à la France ne doit pas devenir un état confédéré indépendant et muni d'une souveraineté propre ; c'est l'empire qui en est le seul et unique souverain... Le retour à l'Allemagne de l'Alsace-Lorraine est le résultat magnifique et grandiose d'une action commune grâce à laquelle notre pays, en réponse à l'agression de la

me, lors de la discussion générale au Reichstag, prononçait ces paroles caractéristiques : « Je ne me sens pas en mesure de dire dès maintenant, en toute assurance, quelle sera, dans trois ans, la situation des affaires en Alsace-Lorraine. Pour pouvoir apprécier cela, il faudrait avoir le don de prévoir l'avenir. Cela dépend des circonstances qu'il n'est nullement en notre pouvoir de mener, et qui, bien au contraire, peuvent s'imposer à nous et nous diriger dans la voie où nous devons entrer. Ce que je vous propose, n'est qu'un essai de trouver le bon bout d'une voie dont nous ne pouvons prévoir la fin, puisqu'elle est subordonnée aux enseignements que nous recevrons, aux faits que nous verrons surgir. »

En proclamant que « les territoires cédés par la France seront pour toujours réunis à l'Empire d'Allemagne », la loi qui fut votée le 9 juin 1871 n'était pas, comme le soutient la majorité des auteurs, une loi d'annexion. Avec M. Paul Heitz, qui

---

France, a reconquis sa gloire, son indépendance et son unité. L'Alsace et la Lorraine sont la rançon des combats (es sind jene dand der Siegespreis der Kämpfe) dans lesquels ont été répandues des gouttes de sang appartenant à toutes les contrées de l'Allemagne. Elles sont le lien extérieur de l'unité de l'empire qui sera peut-être appelé à les défendre plus tard avec ses forces unies. C'est pourquoi la terre reconquise doit être incorporée à l'empire comme un tout inséparable. »

(1) Le vote de la loi du 9 juin 1871 donna lieu à quelques protestations courageuses de la part d'hommes clairvoyants qui prévoyaient les conséquences terribles d'une annexion violente de l'Alsace-Lorraine à l'Empire. *Le Vorwärts* du 2 septembre 1911 rappelait le manifeste qu'à cette occasion avait lancé le parti socialiste : « La camarilla militaire, les professeurs, les bourgeois, les économistes, prétendent que cette annexion est le moyen de protéger à jamais l'Allemagne contre une guerre avec la France. Au contraire, ce serait le moyen le plus sûr d'éterniser le despotisme militaire dans l'Allemagne nouvelle, comme une nécessité imposée par la garde d'une Pologne occidentale : L'Alsace-Lorraine. C'est le moyen infaillible de transformer la paix future en une simple trêve jusqu'au jour où la France sera suffisamment relevée pour pouvoir réclamer le territoire perdu par elle ». Cf. Aussi les protestations de Bebel, de Liebnecht, de Julius von Eckardt Pour ce dernier, voir *L'Opinion* du 13 mai 1911 et l'article de Lichtenberger dans la *Revue Alsacienne Illustrée*.

adopte d'ailleurs l'opinion de Zorn, nous dirons bien plutôt qu'elle est la « première loi d'organisation politique de l'Alsace-Lorraine ».

L'Empire allemand, propriétaire souverain de l'Alsace-Lorraine en vertu du Traité de Francfort, décidait de conserver les prérogatives qui lui étaient reconnues, et la loi dont s'agit avait uniquement pour but de préciser comment il exercerait ces prérogatives.

L'établissement définitif et légal de la domination directe de l'Empire allemand sur l'Alsace-Lorraine créait une anomalie singulière dans le Droit public. Cette anomalie se conçoit si l'on songe à la nature toute particulière de l'Empire et aux fondements de son organisation. Elle se compliquait encore de ce fait que l'article 3 de la loi du 9 juin décrétait l'introduction en Alsace-Lorraine de la Constitution de l'Empire. Or, cette Constitution n'était prévue que pour des Etats confédérés, jouissant de certains droits souverains ; il paraissait donc impossible de la rendre applicable à un pays comme l'Alsace-Lorraine, objet passif de domination et sans aucune existence juridique.

Les efforts ingénieux des auteurs allemands pour résoudre ces difficultés se heurtent à l'impossibilité d'expliquer une solution qui n'a été adoptée que pour des considérations toutes pratiques. Nous n'essaierons donc pas de les retracer (1).

L'introduction immédiate de la Constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine était pratiquement impossible, puisque cette Constitution ne pouvait s'adapter qu'à des organismes homogènes et parfaitement constitués tels que les Etats confédérés (2).

---

(1) A l'appendice, nous discutons cependant la question de savoir si l'Alsace-Lorraine terre d'empire pouvait et peut constituer un Etat en regard du Droit public.

(2) Cfr. Heitz, page 83.

La loi du 9 juin 1871 établit donc (art. 3) que l'empereur exercera la souveraineté en Alsace-Lorraine ; il demeurait sous-entendu qu'il l'exerçait au nom de l'Empire et suivant la conception universellement admise en Allemagne, c'est-à-dire sous toutes ses formes, au point de vue législatif, administratif et judiciaire.

Au point de vue législatif, cependant, son pouvoir ne devait pas être despotique. L'assentiment préalable du Bundesrat était reconnu nécessaire ; celui du Reichstag l'était aussi pour toute loi ayant pour objet ou pour effet de grever les finances de l'Empire (art. 3). Ces restrictions n'enlevaient pas à l'Empereur son droit de sanction, en ce sens que ni le Reichstag, ni même le Bundesrat ne pouvaient l'obliger à donner à un projet quelconque le caractère de loi. Cette situation privilégiée devait être modifiée avec l'introduction en Alsace-Lorraine de la Constitution de l'Empire. A dater de cette période, les lois particulières à l'Alsace-Lorraine devaient être votées comme des lois ordinaires d'Empire, et l'Empereur, au point de vue législatif, devait avoir en Alsace-Lorraine un rôle législatif aussi effacé que dans l'Empire.

Le Chancelier, étant ministre de l'Empereur pour toutes les affaires d'Empire, devenait donc son ministre pour toutes les affaires d'Alsace-Lorraine. A ce titre, il contresignait toutes les ordonnances et tous les règlements de l'Empereur (art.4), afin d'en supporter la responsabilité devant le Reichstag et le Bundesrat.

Somme toute, rien n'était changé à la situation précaire des Alsaciens-Lorrains. La dictature militaire du gouverneur général faisait place à la dictature légale de l'Empereur allemand. Les malheureux habitants des provinces conquises étaient donc traités par leurs nouveaux maîtres comme les sauvages d'une colonie conquise. Ils n'avaient pas été consultés

sur leur annexion à l'Empire ; ils n'avaient pas été consultés non plus sur le régime constitutionnel qui leur convenait le mieux. La loi du 9 juin 1871 leur signifiait qu'ils demeuraient entièrement étrangers aux mesures législatives, fiscales et administratives qu'on s'aviserait de prendre à leur endroit. L'Empire allemand était leur maître ; il les gouvernait suivant son bon plaisir.

Pareilles tendances s'affirmaient non moins ouvertement dans la loi du 30 décembre 1871, qui organisait la vie administrative de la région.

Elle apporta peu de changement à ce qui existait déjà, sous le régime français, au point de vue délimitations tout au moins ; mais elle créa un organe spécial qui mérite quelques explications : le premier Président d'Alsace-Lorraine.

Les présidents de district, qui remplacèrent les préfets français, au lieu de communiquer directement avec Berlin, devaient communiquer avec ce premier Président, qui était le fonctionnaire en chef de l'Alsace-Lorraine. Il parut pratique, en effet, de créer, entre l'administration des pays conquis et le gouvernement de Berlin, un échelon, un moyen de transmission ; c'était ce rôle, mais ce rôle seulement, qui fut assigné théoriquement au premier Président dont on pourrait dire qu'il n'était qu'un employé ou mieux un secrétaire officiel du Chancelier, celui-ci restant seul responsable et officiellement chargé des affaires d'Alsace-Lorraine.

Pratiquement, soit en vertu des pouvoirs à lui conférés par la loi, ou de ceux à lui spécialement accordés par le Chancelier, le premier Président fit bientôt figure de ministre spécial d'Alsace-Lorraine. Chargé de veiller à l'exécution des lois, à l'application des ordonnances, chargé de diriger et de surveiller tous les organes administratifs, de proposer les mesures à prendre, ou les lois qui lui paraissaient

utiles d'être votées, il avait une importance à laquelle ne correspondait pas sa situation théorique. « Il y avait donc, dit Laband, ensemble deux ministères superposés : la première présidence, qui réglait les détails et avait une connaissance plus claire des situations locales et des personnes, et la Chancellerie de l'Empire, qui se distinguait par un pouvoir juridique plus étendu et par un contact plus étroit avec les administrations centrales de l'Empire, ainsi qu'avec le Bundesrat et le Reichstag. »

L'art. 10 de la loi du 30 décembre 1871 reconnaissait aussi au premier Président des droits exorbitants dans certaines circonstances. Cet article, tristement célèbre sous le nom de « paragraphe de la dictature », mérite une mention spéciale : Le premier Président était autorisé, en cas de danger pour la sécurité publique, à prendre toutes mesures qu'il jugerait utiles. Il pouvait, notamment, user de tous les droits que notre loi du 9 août 1849 confère aux autorités militaires en cas de proclamation de l'état de siège. Pour les opérations de police, enfin, faculté lui était laissée de requérir les troupes stationnées en Alsace-Lorraine.

Cet art. 10 de la loi du 30 décembre 1871, survécut à l'institution provisoire de la charge de premier Président ; il n'a été supprimé qu'en 1902.

Le premier janvier 1874, en vertu de la loi du 25 juin 1873, devint applicable à l'Alsace-Lorraine la Constitution de l'Empire (1).

Pour les habitants de l'Alsace-Lorraine, la chose était importante. La loi du 9 juin 1871 avait déclaré immédiatement applicables les prescriptions de l'indigénat leur assurant à l'intérieur l'égalité de traitement avec tous les habitants, et à l'extérieur le droit

(1) La loi du 9 juin (art. 2) avait donné à l'empereur la faculté de rendre certaines parties de la Constitution de l'empire immédiatement applicables.

à la protection de l'Empire allemand. A dater du 1er janvier 1874, ils acquirent le droit d'élire 15 députés au Reichstag, et la partie alsacienne-lorraine du peuple allemand se trouvait ainsi investie des mêmes droits à ce sujet que le reste de l'Etat. Au contraire, l'Alsace-Lorraine ne recevait pas de représentation au Bundesrat. Etant objet passif de la puissance de l'Empire, n'étant pas dès lors un des anneaux de la chaîne fédérale, elle ne pouvait faire partie « de l'assemblée des gouvernements des divers Etats confédérés ». L'Empire, étant le seul gouvernement de l'Alsace-Lorraine, ne pouvait pas se représenter lui-même ; il n'existe d'ailleurs, au point de vue juridique, qu'en fonction des divers Etats qui le composent.

Au point de vue législatif, l'introduction de la Constitution de l'Empire signifiait la fin du pouvoir absolu de l'Empereur et du Bundesrat. Désormais, les organes législatifs de l'Empire dans leur ensemble, et le Reichstag en particulier, vont jouer, en Alsace-Lorraine, le même rôle législatif qu'il sont appelés à jouer dans l'Empire tout entier. Le Kaiser, qui jusqu'à ce jour avait été l'unique puissance législative de l'Alsace-Lorraine, soumise seulement à l'approbation préalable du Bundesrat, ne jouera, désormais, plus que le rôle effacé qui lui est reconnu par la Constitution de l'Empire au point de vue législatif.

II

La création du premier Président d'Alsace-Lorraine avait déjà révélé la tendance bien nette qui forme la caractéristique principale de l'histoire constitutionnelle d'Alsace-Lorraine : celle de créer un organisme administratif, sinon autonome, du moins distinct de celui de l'Empire. Cette tendance va, désor-

mais se manifester encore dans le domaine législatif.

Le premier président, M. de Mœller, envoyé à Strasbourg, en vertu de la loi du 30 décembre 1871, ne tarda pas à sentir les difficultés innombrables qu'un étranger rencontre à vouloir gouverner un pays sans la participation et contre la volonté des habitants de ce pays. L'ensemble de la population réprouvait l'annexion et entendait demeurer étrangère à toute vie politique et administrative. Les premières élections au Reichstag devaient envoyer à Berlin quinze députés protestataires, parmi lesquels sept prêtres catholiques, et le premier acte de ces députés fut de clamer leur indignation contre la conquête brutale de l'Alsace-Lorraine, de même que le dernier acte des députés envoyés à Bordeaux avait été de clamer leur douleur.

Le gouvernement allemand se préoccupa de trouver quelques indigènes qui, moyennant promesses et honneurs, l'aideraient à sortir de l'impasse où il se trouvait. On ne peut pas demander à l'unanimité d'une population aussi nombreuse que celle d'Alsace-Lorraine, le sacrifice à un idéal et le dévouement à des principes. Bientôt se dessina un mouvement qui, plus tard, devait être repris sur de nouvelles bases : le mouvement autonomiste dont M. Schneegans était l'âme.

Il n'est pas utile de nous étendre ici sur le rôle de M. Schneegans, non plus que sur le but auquel il tendait. Qu'il nous suffise de dire que quatre ans après la guerre, M. Schneegans and Co, prétendant se placer sur le terrain des faits et des réalités pratiques, acceptant par conséquent le traité de Francfort et toutes ses conséquences, prétendait faire de l'Alsace-Lorraine le 26e Etat confédéré de l'Empire allemand avec tous les devoirs, mais aussi avec tous les droits des vingt-cinq autres.

Le gouvernement de Berlin allait se servir de ce

mouvement pour arriver tant bien que mal à son but.

Les élections municipales avaient eu lieu avec toutes sortes de péripéties. « Après avoir constitué tant bien que mal l'administration communale, il restait à faire élire les conseils généraux et les conseils d'arrondissements. Le gouvernement, peu encouragé par sa première expérience sur le corps électoral, se décida enfin à le convoquer pour le 22 juin 1873. » La grande masse s'abstint, et cependant tous les élus furent anti-allemands. Le gouvernement, furieux, ressuscita alors la vieille loi française de 1883 et exigea des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissements le serment de fidélité à l'Empereur. Le résultat ne se fit pas attendre ; la plupart des élus démissionnèrent.

Grâce à cette formalité du serment, de nouvelles élections eurent lieu et permirent au gouvernement de faire élire des créatures à sa dévotion avec des majorités le plus souvent « inférieures au dixième des électeurs du canton ».

On songea à utiliser les services de ces hommes dévoués et prêts à donner tous les gages qu'on voudrait.

Le Président supérieur ne se reconnaissait plus dans tout le fatras législatif applicable à l'Alsace-Lorraine, et qui comprenait toutes les vieilles lois françaises, non spécialement abolies, tous les décrets et toutes les ordonnances rendus par le général gouverneur et une grande partie de la législation allemande. Il lui était impossible de préparer les mesures nouvelles qui s'imposaient, et par conséquent de guider dans leur action les organes législatifs de l'Empire. Ceux-ci et le Reichstag surtout, manquant d'informations, occupé chaque jour davantage à la besogne ardue qui lui était assignée, aspiraient à un changement qui les débarrasserait de ce souci constant.

C'est alors qu'un Décret impérial du 22 octobre 1874 créa le Landesausschuss ou, pour parler français, la Délégation d'Alsace-Lorraine (1).

Cette Délégation devait se composer de 30 membres, élus au nombre de 10 par chaque Conseil général. Elle n'était dans la pensée de son fondateur qu'un Comité de l'avis duquel on pouvait toujours se passer, mais auquel on pouvait aussi soumettre les projets de loi en préparation. Au reste, que l'avis de cette Délégation fut favorable ou non, peu importait, et les organes de l'Empire restaient seuls maîtres de décider.

Trois ans après, pour favoriser le parti autonomiste, ou parti Schneegans, en vue des élections au Reichstag, pour décharger aussi ce dernier du souci désagréable d'avoir toujours à s'occuper des affaires d'Alsace-Lorraine, le gouvernement de Berlin fit voter la loi du 2 mai 1877 élargissant la compétence du Landesausschuss.

Désormais, le Reichstag n'intervenait plus en principe pour le vote de toute loi particulière à l'Alsace-Lorraine, et que le gouvernement jugeait possible de soumettre directement au Landesausschuss. Le consentement du Conseil fédéral et la sanction de l'Empereur (2) rendaient ensuite la loi parfaite. Mais, bien entendu, le gouvernement demeurait libre de se passer du Landesausschuss et de faire appel au Reichstag si besoin était.

De même, pour alléger le Chancelier dans le rôle chaque jour plus considérable qui lui était assigné, la loi du 1er janvier 1877 avait confié à un secrétaire d'Etat la direction de l'administration allemande. La loi du 17 mars 1878 chargeait ce secrétaire d'Etat de

---

(1) Pour tout ce qui concerne le Landesausschuss, voir la thèse récente de Lebleu : *Le Landesausschuss d'Alsace-Lorraine* (Rousseau, Paris 1911).

(2) L'Empereur reprenait donc au point de vue législatif la situation privilégiée qu'il avait en Alsace-Lorraine avant l'introduction de la Constitution de l'Empire.

remplacer le Chancelier dans les affaires particulières d'Alsace-Lorraine.

Il en résultait qu'entre les préfets, d'une part, qui constituaient les fonctionnaires principaux de ce pays, et l'Empereur, d'autre part, organe suprême de la puissance souveraine se trouvaient trois échelons : 1° le Président supérieur ; 2° le Secrétaire d'Etat ; 3° le Chancelier.

Pareil régime entraînait une complication excessive dans le règlement des questions, même les plus simples. Il ne pouvait durer longtemps. La différenciation des affaires particulières d'Alsace-Lorraine et des affaires de l'Empire, proprement dites, faisait apparaître, chaque jour, la nécessité impérieuse de concentrer à Strasbourg tout ce qui concernait les provinces annexées.

Le parti autonomiste, dirigé par M. Schneegans, désirait beaucoup voir ces tendances se préciser et s'accuser dans des faits réels. Les élections de 1876, au Reichstag, avaient été pour lui un succès relatif ; mais certains des amis de M. Schneegans, comprenant mieux le rôle qu'on voulait leur faire jouer, s'étaient séparés de lui avec éclat. L'un d'entre eux, M. Kablé, résumant dans une formule lapidaire toute sa politique « protestation et action », sut attirer à lui tous les Alsaciens-Lorrains irréductibles et les meilleurs de ceux qu'avait endoctrinés Schneegans. Les élections de 1878 furent un triomphe pour ce nouveau parti et une défaite irrémédiable du parti autonomiste, à qui l'on reprochait vivement de n'avoir tenu aucune de ses promesses.

Ainsi donc, au point de vue politique, comme au point de vue administratif, pour sauver d'une déconsidération irrémédiable les tenants de la germanisation en Alsace-Lorraine, comme pour aboutir à une organisation rationnelle des provinces annexées, la

nécessité impérieuse apparaissait de faire quelque chose.

C'est dans ces conditions que fut votée la loi du 4 juillet 1879, loi tout empirique, qui maintenait et codifiait le statu-quo sans apporter la moindre solution nette et définitive (1). Cette solution, on la remettait à plus tard, comme si chaque jour n'accroissait pas les difficultés du problème.

---

(1) La pensée vint bien de résoudre définitivement la question ; c'est à ce moment qu'eurent lieu les fameuses entrevues du kaiser et de la famille impériale avec Schneegans et les lieutenants du parti autonomiste. Plusieurs solutions furent de nouveau envisagées. Certains préconisaient un retour en arrière dans la voie de déconcentration qu'on avait adoptée, la suppression du premier président et la création d'un ministère spécial à Berlin. D'autres préconisaient la souveraineté réelle de la Prusse sur l'Alsace-Lorraine et par conséquent la création d'une union personnelle entre l'Alsace-Lorraine et la Prusse. D'autres proposaient de faire de l'Alsace-Lorraine une sorte de Dauphiné dont le Kronprinz serait le souverain effectif. D'autres enfin pensaient qu'il serait possible de faire du duc de Bade le régent d'Alsace-Lorraine. Toutes ces solutions se heurtèrent au même et insoluble dilemne : Les unes favorisaient directement ou indirectement la Prusse et étaient repoussées par les autres Etats confédérés ; les autres amoindrissaient la situation spéciale de la Prusse et étaient rejetées *à priori* par cette puissance.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DE L'ALSACE-LORRAINE DE 1879 à 1911

Le régime consacré par la loi de 1879 (1) mérite une étude un peu longue, puisqu'il a été celui de l'Alsace-Lorraine pendant trente-deux ans.

Adoptant une méthode facile et consacrée par tous les ouvrages allemands qui ont traité de la question (2), nous allons décrire successivement tous les organes du gouvernement et de l'administration en

---

(1) Pour démontrer aux conservateurs que la Constitution de 1911 n'apportait rien de bien nouveau aux Alsaciens-Lorrains, le chancelier de l'empire dans son discours du 24 mai apprécia comme il suit l'œuvre de 1879 : « L'Alsace-Lorraine n'est pas assez mûre, a-t-on, dit, pour qu'une Chambre haute exerce dans ce pays les fonctions législatives que remplit actuellement le Conseil fédéral. C'est dans ce sens prétendu dangereux que fut faite la loi de 1877. C'est elle qui plaça à côté du Reichstag la Délégation de Strasbourg, qui transporta ainsi le centre de la législation dans le pays même (Très bien ! à gauche). Ce fut encore la Constitution de 1879 qui créa le ministère d'Alsace Lorraine pour réglementer la Délégation. (Très bien ! dans la salle). Oui, à cette époque on aurait pu se poser la question : « L'Alsace-Lorraine est-elle mûre pour sa Constitution particulière ? » Mais aujourd'hui les adversaires de la loi font un anachronisme ; ils paraissent oublier que l'Alsace-Lorraine possède déjà une vie constitutionnelle. Il semble qu'on veuille faire croire que ce pays créerait une vie constitutionnelle et que nous ferions par là courir un danger à l'empire. Il n'en est point ainsi. Cette vie constitutionnelle indépendante existe en Alsace-Lorraine depuis 1879. Elle est imparfaite et l'on aurait dû depuis longtemps déjà, à mon avis, en corriger les défauts. Mais nous ne voulons pas construire une maison nouvelle ; nous voulons seulement rendre celle qui existe déjà plus habitable, et nous n'avons que trop tardé. C'est de ce point de vue qu'il faut juger les droits législatifs du Conseil fédéral transférés à la Chambre haute d'Alsace-Lorraine ».

(2) La Constitution de 1879 a été étudiée par une foule d'auteurs allemands. L'ouvrage le plus récent est celui de Bruck : *Das Verfassungs und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen,* il est en trois volumes.

appuyant cette descriptions de certains commentaires utiles.

I. L'Empereur. — Sa situation demeure identique à celle qu'il possédait de par la loi du 9 juin 1871. Le Traité de Francfort avait donné à l'Empire allemand pleine et entière souveraineté sur l'Alsace-Lorraine. La loi du 9 juin 1871 a confié l'exercice de cette souveraineté à l'Empereur qui est de ce chef mandataire de l'Empire et qui exerce dès lors tous ses pouvoirs au nom de l'Empire.

La loi de 1911, nous le verrons, consacre toujours cette situation privilégiée de l'Empereur et aurait même tendance à la renforcer.

II. Le Conseil fédéral. — La situation du Conseil fédéral, ou Bundesrat, reste aussi la même. L'Empire, qui est souverain de l'Alsace-Lorraine, avait délégué l'exercice de cette souveraineté au Kaiser, mais il s'était réservé certains droits dans le domaine législatif. Aucune mesure ne pouvait devenir loi, en Alsace-Lorraine, sans son assentiment, avant l'application de la loi d'Empire, comme après son application. Ce pouvoir spécial du Bundesrat existait aussi pour la loi budgétaire, et par là, le Bundesrat possédait une influence réelle sur l'administration du pays. Cette influence était augmentée de ce fait qu'il a prise directe ou indirecte sur tous les fonctionnaires d'Empire, et que tous ceux d'Alsace-Lorraine revêtent cette qualité.

La loi de 1879 n'a rien changé à cette situation spéciale du Bundesrat, et nous verrons que la loi de 1911 l'a aussi presque entièrement consacrée.

III. Le Landesausschuss et le Reichstag. — La loi de 1879 transforme, au contraire, et de façon complète la situation du Landesausschuss.

Avant l'application de la loi d'Empire en Alsace-Lorraine, le Reichstag était banni de toute ingérance dans le domaine législatif de ce pays, sauf « pour les cas où un emprunt ou une prise de garantie imposerait des charges à l'Empire». Après l'application de la loi d'Empire, le Reichstag, au contraire, intervenait comme facteur législatif, puisque c'était l'Empire qui possédait le droit de législation, même pour les motions qui, dans les Etats confédérés, n'étaient pas soumises à la législation de l'Empire.

La loi de 1879 accentuait la tendance que manifeste la loi du 2 mai 1877, et suivant laquelle, pour les affaires particulières d'Alsace-Lorraine, le gouvernement pouvait se passer du Reichstag et se contenter de l'assentiment du Landesausschuss.

Désormais, cette Délégation va revêtir un caractère tout particulier. Ce ne sera pas une Diète comparable aux Diètes des autres Etats confédérés, elle ne sera pas, en effet, un organe poltique, mais simplement « un corps spécial représentant le Reichstag dont il remplit les fonctions dans les affaires d'Alsace-Lorraine » (1) ; il est « la représentation constitutionnelle de la population de l'Empire allemand en tant qu'habitant dans la terre d'Empire et ayant par suite un intérêt spécial dans les affaires de ce pays ». Aussi bien, le Landesausschuss ne succède pas au Reichstag ; il est son suppléant, et ce dernier peut toujours évoquer les affaires d'Alsace-Lorraine ou en être saisi par le gouvernement. D'autre part, en tant que suppléant le Reichstag, le Landesausschuss va collaborer à la législation, à la fixation du budget ; il va jouir de « tous les droits qui sont ordinairement de la compétence de la représentation nationale dans l'Etat constitutionnel ».

Le Landesausschuss fait donc figure de petit Parle-

(1) Laband, *op. cit.*, p. 611 et s.

ment sous le régime de la loi de 1879 (1). Il se compose de 58 membres. Les Conseils généraux nomment 34 membres pris dans leur sein au scrutin de liste secret. Les 20 arrondissements ruraux ont droit chacun à un représentant élu par les délégués des municipalités, nommés eux-mêmes, dans chaque Conseil municipal, à raison d'un délégué pour 1000 ou fraction de 1000 habitants. Enfin, les 4 villes : Strasbourg, Metz, Mulhouse et Colmar sont représentées par un délégué que leur Conseil municipal choisit dans son sein.

Les membres du Landesausschuss jouissent des mêmes prérogatives personnelles que des députés au Parlement, pour la marche des affaires à eux soumises ; ils peuvent adopter toute mesure qui leur convient. La loi du 23 mai 1881 devait accentuer le caractère d'assemblée législative que la loi de 1879 semblait reconnaître au Landesausschuss. Il est vrai que cette loi, qui accordait, semble-t-il, tant de faveurs aux Alsaciens-Lorrains, notamment la publicité des séances du Landesausschuss, avait aussi pour conséquence la suppression de l'emploi de la langue française.

Le rôle législatif du Landesausschuss doit être maintenant déterminé. Il faut tout d'abord préciser que le grand principe suivant lequel l'Empire étant seul souverain, demeure seul pouvoir législatif de l'Alsace-Lorraine, est maintenu dans toute son intégralité.

Mais la loi de 1877 et la loi de 1879, votées par les organes de l'Empire établissent une distinction entre les « matières qui, aux termes de la Constitution, sont soumises, dans toute l'étendue de l'Empire, à la légis-

---

(1) Cf. Bassermann. Rtg. du 26 janv. 1911. En réalité depuis la loi de 1877, l'Alsace Lorraine possède un Landtag. Nous n'avons pas à le créer, mais seulement à le réformer.

lation de l'Empire de celles auxquelles la législation de l'Empire ne s'applique que dans la terre d'Empire » (1). Ces dernières matières, qui donnent naissance aux lois particulières d'Alsace-Lorraine, sont réglementées, ou du moins peuvent être réglementées suivant un mode particulier, spécialement consenti par les organes de l'Empire. Théoriquement, toute loi s'appliquant à l'Alsace-Lorraine, et même à l'Alsace-Lorraine seulement, doit être consentie par les organes de l'Empire tout comme une loi d'Empire ordinaire ; pratiquement, les lois s'appliquant à l'Alsace-Lorraine seule peuvent être établies quant à leur contenu par le Landesausschuss. Elles sont ensuite émises par l'Empereur avec l'assentiment du Bundesrat. Le Reichstag est donc éliminé. En réalité, il le fut pour ainsi dire tout à fait, puisque depuis 1879 jusqu'en 1911, il n'intervint qu'une ou deux fois.

IV. Le gouverneur impérial ou Statthalter. — La création du premier Président d'Alsace-Lorraine, complétée par la création d'un sous-secrétaire d'Etat spécialement chargé des affaires de la Terre d'Empire, avait peu à peu allégé le ministre de l'Empereur ou Chancelier de l'Empire des obligations à lui confiées par la loi du 9 juin 1871.

La création d'un gouverneur impérial devait compléter cette évolution et préciser cette tendance. La loi du 4 juillet 1879 est ainsi conçue :

Art. 1. — L'Empereur peut déléguer à un gouverneur les pouvoirs de chef d'Etat dont il est investi en vue d'exercer le pouvoir politique en Alsace-Lorraine.

Art. 2. — Le gouverneur est investi des pouvoirs et des fonctions conférés dans les questions intéressant l'Alsace-Lorraine au Chancelier par les lois et

(1) Laband, *op. cit.*, p. 650.

ordonnances ; il dispose aussi des pouvoirs extraordinaires reconnus au président supérieur par le paragraphe 10 de la loi du 30 décembre 1871.

Le gouverneur n'est donc plus un simple organe de transmission, un échelon administratif comme le premier président ; il se présente à nous sous un double jour : 1° Normalement, c'est le Chancelier spécial de l'Alsace-Lorraine ; 2° dans certains cas, il est investi des pouvoirs souverains.

A) *Le Statthalter-ministre.* — Il est nommé et relevé de ses fonctions par l'Empereur avec le contreseing du Chancelier. Du fait de sa nomination lui sont attribués de droit et légalement tous les pouvoirs et toutes les fonctions attribués autrefois au Chancelier de l'Empire comme ministre d'Alsace-Lorraine et au président supérieur. Comme successeur du Chancelier, il assure l'unité de l'administration, il la dirige et la surveille. Tous les fonctionnaires de la terre d'Empire lui doivent obéissance. Pareillement, le ministre d'Alsace-Lorraine est obligé de suivre son impulsion. Le Chancelier de l'Empire n'a donc plus en Alsace-Lorraine que certaines attributions spéciales attachées à son titre ; en revanche, les pouvoirs ministériels qu'il y possédait lui ont été enlevés et transmis au statthalter qui les exerce en toute indépendance par rapport à lui. En fait, le Chancelier contresigne toutes les lois d'Empire applicables à tout l'Empire, et par conséquent aussi à l'Alsace-Lorraine, et le statthalter contresigne les lois seulement applicables à cette contrée.

La responsabilité parlementaire du statthalter est difficile à déterminer. Théoriquement, il devrait être responsable vis-à-vis du Reichstag comme successeur du Chancelier ; pratiquement, le statthalter n'a aucun rapport avec le Reichstag, mais il a au contraire des rapports très nombreux avec le Landesausschuss.

Nous devons donc admettre fictivement que le Landesausschuss étant le suppléant du Reichstag pour les affaires spéciales d'Alsace-Lorraine, le statthalter sera ausi responsable devant lui. On sait que cette responsabilité n'a aucun effet bien réel.

B) *Le sthatthalter-souverain.* — L'Empereur a la faculté de déléguer par mandat spécial au statthalter d'Alsace-Lorraine et sous le contreseing du Chancelier les pouvoirs souverains dont il a été lui-même investi par l'Empire (1). Ce n'est pas pour lui une obligation, et l'on conçoit très bien un statthalter en faveur de qui n'aurait pas été faite cette délégation ; En vertu de la théorie générale du mandat, il s'ensuit que celui-ci est purement personnel et a pour limites, les limites mêmes fixées par son auteur. Le mandant peut le révoquer, et il expire *ipso facto* par sa mort ; il doit être confirmé lorsque, pour une raison quelconque la charge de statthalter vient à changer de titulaire. Lorsqu'il agit comme souverain, c'est-à-dire dans la limite du mandat qui lui a été confié par l'Empereur, le statthalter est irresponsable ; ses ordonnances et ses décisions sont alors contresignées par le secrétaire d'Etat en Alsace-Lorraine, qui en prend la responsabilité (2). La formule alors employée est la suivante :

Nous..... par la grâce de Dieu, Empereur allemand, roi de Prusse, etc., ordonnons au nom de l'Empire ce qui suit.....

Par autorisation spéciale de S. M. l'Empereur,
Le Statthalter.

---

(1) C'est donc une sous-délégation.

(2) Quand le gouverneur exerce les pouvoirs du chef de l'Etat, il n'agit pas avec la responsabilité d'un fonctionnaire, mais avec la qualité juridique du chef de l'Etat lui-même, exactement comme un régent, c'est à-dire libre de toute responsabilité constitutionnelle. C'est par ce motif que ses actes doivent être contresignés par le secrétaire d'Etat qui en assume ainsi la responsabilité.

Ainsi donc, et comme le marque très bien Laband (1) « les pouvoirs ministériels du gouverneur sont essentiels, les pouvoirs souverains sont accessoires ; les premiers entrent seuls en ligne de compte dans la définition juridique. Donc, quand on se demande si le gouverneur doit être qualifié de régent (vice-empereur) ou de fonctionnaire (ministre), c'est dans ce dernier sens qu'il faut se prononcer.

VI. Le Ministère d'Alsace-Lorraine. — Le ministère d'Alsace-Lorraine est un organe supérieur de l'Empire. Les membres qui le composent sont nommés par l'Empereur et sont fonctionnaires d'Empire, quoique soumis à l'autorité du Chancelier. Le ministère est divisé en quatre sections : intérieur, justice, finances et commerce. « Il comprend dans son ressort toutes les autorités judiciaires et administratives de la Terre d'Empire, pourvu, toutefois, qu'elles ne soient pas du domaine soumis à l'administration directe de l'Empire (postes et télégraphes, chemins de fer de l'Empire, banque impériale, armée). A la tête du ministère se trouve le secrétaire d'Etat qui, comme le statthalter, peut être appelé à exercer deux rôles bien différents : 1° normalement, un rôle de fonctionnaire subordonné au statthalter lorsque celui-ci agit comme ministre ; 2° parfois, un rôle de ministre lorsque le statthalter agit comme souverain.

VII. Le Conseil d'Etat. — C'est une assemblée purement consultative qui donne son avis sur les projets de lois, après l'élaboration de ceux-ci dans les bureaux du ministère impérial. Le statthalter en a la présidence ; le secrétaire d'Etat et les trois sous-

(3) Laband, t. II, p. 616.

secrétaires d'Etat en sont membres de droit, de même que le président supérieur de la Cour d'appel et le procureur général. Le Conseil d'Etat se compose, en outre, de huit à douze membres nommés par l'Empereur, dont trois sur la proposition de la Délégation.

La loi de 1879 pouvait bien faciliter la tâche si ardue du gouvernement allemand en Alsace-Lorraine, mais elle n'apportait pas d'amélioration bien sensible à la situation malheureuse faite aux populations des provinces annexées. Le parti autonomiste avait donc échoué dans la mission qu'il avait juré de mener à bien ; ceux qui lui avaient fait crédit et qui lui avaient accordé leur confiance étaient désormais fixés sur la valeur de ses promesses.

Le premier statthalter, qui fut le général de Manteuffel, ne parvint pas, malgré son tact et sa modération, à résoudre le problème qui lui était proposé : celui d'être bon Allemand et de satisfaire les Alsaciens-Lorrains. Son successeur, le prince Clovis de Hohenlohe, n'eut pas les mêmes ménagements. Son arrivée au pouvoir allait coïncider, d'ailleurs, avec l'affaire Schnœbelé, de multiples incidents de frontière et le vote du septennat militaire. Les élections de 1887 (1), au Reichstag, qui revêtirent, en Alsace-Lorraine, un caractère de plébiscite, donnèrent aux habitants de ce pays l'occasion d'affimer de nouveau leur fidélité et leur dévouement à la France. Le mouvement boulangiste, l'élan national créé par la ligue des patriotes, donnaient à tous des espoirs enivrants de revanche et de libération. Le régime odieux des passeports, une sévérité croissante dans l'appli-

(1) Pour les élections de 1887, consulter la brochure du docteur Siefferman : *Les Elections au Reichstag en* 1887. Après ces élections de 1887, on songea même à bouleverser de fond en comble l'administration de l'Alsace-Lorraine et Hohenlohe écrit dans son journal : *Mémoires*, t. III, p. 207 : « On parlait d'un partage de l'Alsace-Lorraine, dont Bade prendrait un morceau, la Bavière un autre, et la Prusse la terre Lorraine ».

cation des lois de police, l'espionnage partout, la délation organisée, répondirent du côté de Berlin à toutes ces choses. Ce fut l'époque grandiose et épique, où, dans toute l'Alsace-Lorraine, régnait la grande terreur muette, celle que M. Preïss, alors député de Colmar, devait appeler « la paix des cimetières ».

Tous les cœurs et toutes les pensées se tournaient vers la France, attendant un mot d'ordre, un geste, une parole dont on put espérer, qu'ils fixeraient un terme à tant de souffrances. Rien ne vint, et la France, détournant ses regards de la ligne bleue des Vosges, se lançait éperduement dans une expansion coloniale, dangereuse et irraisonnée. La lassitude, le découragement commençaient peu à peu à envahir l'âme de ceux qui étaient restés vaillamment sur la brèche. Les élections de 1890 avaient amené au Reichstag 4 députés de conciliation et deux socialistes, Buel et Bebel, tous deux ennemis de l'Empire ou se disant tels, mais tous deux Allemands. Etait-ce la fin de la protestation, la conquête des cœurs succédant à la conquête de la terre ?

C'est alors que certains hommes courageux et clairvoyants, sentant le danger qui menaçait l'Alsace-Lorraine et ses traditions, suscitèrent le magnifique mouvement régionaliste dont l'essor est aujourd'hui si grand.

Par là, ils faisaient tout ce qu'ils pouvaient utilement faire pour demeurer fidèles à leur ancienne patrie ; ils réservaient l'avenir, et ils se plaçaient aussi sur un terrain que pouvait difficilement méconnaître le peuple allemand, si puissamment imprégné d'esprit provincial et particulariste.

Il ne nous appartient pas de raconter ici l'histoire au jour le jour de l'Alsace-Lorraine, durant cette période nouvelle de calme et de travail. Comme la période héroïque, elle trouvera certainement en Jeanne et

Frédéric Régamey, ses intéressants et ses dévoués narrateurs.

La Constitution de 1879 devait rester en vigueur, sans aucun changement, jusqu'en 1911, c'est-à-dire pendant plus de trente-deux ans (1). Seule la suppression, en 1902, du paragraphe de la dictature put donner quelque espoir aux Alsaciens-Lorrains de voir leur situation peu à peu s'adoucir. Nous avons dit plus haut les efforts courageux qu'ils firent, en usant de tous les moyens légaux qu'ils possédaient. Ils sont parvenus à leur but ; ils sont arrivés à ce que la question soit posée de nouveau, et si le résultat final ne correspond pas à leurs espérances, du moins laisse-t-il cette question intacte pour l'avenir.

---

(1) Dans son discours du 28 janvier au Reichstag, le chancelier de l'empire devait faire cet aveu utile à souligner : « On peut se demander, au point de vue constitutionnel, si on n'a pas eu tort de s'arrêter, de ne pas pousser plus loin la politique commencée par Bismarck et si cet arrêt n'a pas été la cause de bien des incidents regrettables. J'estime que si on pose de telles questions on doit répondre oui et c'est pour cela que je vous présente ce projet ».

CHAPITRE V

HISTOIRE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 1911

I

La Constitution de 1879 donnant à l'Alsace-Lorraine un embryon de gouvernement particulier et un semblant d'administration autonome, ne pouvait être qu'une étape provisoire et non pas une solution définitive. La création du Landesausschuss, la suppression du paragraphe de la dictature, l'octroi de la liberté de la presse permettaient aux Alsaciens-Lorrains de faire entendre leurs doléances et leurs justes récriminations. Désormais, à chaque session du Landessausschuss, comme à chaque session du Reichstag, on sommait le gouvernement d'accorder à la Terre d'empire une Constitution autonome.

Le Landesausschuss qui pendant longtemps avait pu être appelé le « parlement modèle » devenait tous les jours plus audacieux dans ses revendications. « On ne peut plus gouverner avec ces gens-là », disait en gémissant le secrétaire d'état d'Alsace-Lorraine. Tel était aussi l'avis du Statthalter.

Tous deux « mirent tant d'insistance à demander un règlement immédiat du problème » (1), que le gouvernement fut obliger de bacler, le mot n'est pas trop fort, un projet de réforme constitutionnelle. D'ail-

---

(1) Le *Temps* du 27 mai 1911.

leurs, le Reichstag, en décembre 1909 et en mars 1910, avait très nettement marqué son désir d'aboutir à une solution immédiate ; en 1911 s'il y a un point sur lequel tous les orateurs devaient être d'accord, c'est sur la nécessité qui s'imposait de faire quelque chose (1).

Les députés alsaciens-lorrains espéraient beaucoup d'un nouveau débat ; ils croyaient pouvoir compter sur l'appui effectif du Centre, des Polonais, des socialistes et de certains libéraux. Mais le Chancelier, qui savait cela, dès qu'il fut d'accord avec les gouvernements des Etats confédérés, commença à négocier avec les chefs de parti.

La publication prématurée de son projet par la *Strassburger Post,* lui avait permis de retoucher les points qui paraissaient choquer le plus l'opinion publique. Ces négociations l'amenèrent bien à faire encore quelques concessions, mais les grandes lignes du projet primitif restèrent les mêmes. Avec un utilitarisme égoïste et féroce, sans se préoccuper du seul but à atteindre et qui était la résolution du problème d'Alsace-Lorraine, les partis allemands acceptèrent tous le compromis et moyennant certains avantages, certaines concessions utiles à leur politique de petite chapelle, ils livrèrent les Alsaciens-Lorrains à la merci du gouvernement de Berlin.

On devait entendre au Reichstag de fort beaux discours, on devait assister durant les séances de la Commission à de vaines et réitérées tentatives, en

---

(1) Cf. Le discours de Bassermann leader très influent du parti national-libéral (Rtg 26 janv. 1911, p. 4178). La nécessité d'une réforme s'impose. La situation actuelle ne peut durer si nous ne voulons pas voir grandir en Alsace-Lorraine le mécontentement, mécontement dû à la différence faite dans l'Empire aux Alsaciens-Lorrains par rapport aux autres allemands. — Cf. aussi le discours de von Dirksen (Rtg 26 janv. 1911, p. 4188). Winckler député conservateur (28 janv. 1911, p. 4196). « Nous reconnaissons nous-mêmes que la situation de Terre d'Empire faite à l'Alsace-Lorraine est une situation d'attente, que sa transformation en Etat confédéré reste le but suprême. »

réalité tout était convenu d'avance ou à peu près (1).

Lorsque le chancelier, le 17 décembre 1909, déposa sur le bureau du Reichstag son double projet de loi sur la Constitution d'Alsace-Lorraine et sur la réforme électorale, il était sûr d'une majorité.

L'exposé des motifs du projet de loi sur la Constitution mérite d'être résumé, quoique étant en lui-même extrêmement court :

« Après avoir noté l'évolution — qu'il appelle rapide — du statut constitutionnel de l'Alsace-Lorraine, le chancelier constate que depuis la loi de 1879 plus rien n'a été fait. Personne cependant n'a pu considérer et ne considère cette loi comme définitive. Le Reichstag lui-même, dans sa séance du 14 mars 1910, a adopté une motion qui reproduisait un vœu du Landesausschuss suivant lequel l'Alsace-Lorraine était élevée à la dignité d'Etat confédéré (2). Les gouvernements des divers états n'ont pas cru devoir se mettre en travers de ces légitimes désirs. Ils ont résolu, en conséquence, de donner à la Terre d'empire une Constitution qui, tout en sauvegardant les intérêts supérieurs de l'empire, lui permettra d'accroître son indépendance. Les pays annexés possèdent une administration autonome de par la Constitution de 1879, le présent projet de loi prévoit la création d'une puissance législative pareillement autonome, et ce, par la création de deux Chambres dont la compétence sera semblable à celle reconnue aux divers Landtags des Etats confédérés. Certaines restrictions seront faites néanmoins à cause de la situation spéciale de l'Alsace-Lorraine qui est et demeure Terre d'empire. »

Nous aurons l'occasion, en commentant les divers

---

(1) Voir sur ce point le virulent article de l'abbé Wetterlé dans le *Correspondant*.

(2) Ce vœu prévoyait aussi l'application de la représentation proportionnelle dans les élections.

articles de la Constitution, d'étudier les motifs particuliers qui accompagnaient chacun d'eux. Les débats parlementaires, les articles de journaux et de revues nous aideront ensuite à mieux en connaître le sens et la portée véritables, à les discuter avec justesse et impartialité.

Les principales clauses du projet gouvernemental étaient les suivantes : l'Alsace-Lorraine demeurait Terre d'empire ; la situation du Kaiser et du Statthalter restait la même que celle prévue par la loi de 1879. Seulement le Reichstag et le Bundesrat étaient éliminés et remplacés par un Landtag chargé de s'occuper des affaires particulières du pays, avec certaines restrictions toutefois, notamment en ce qui concerne la Constitution. Le Landtag comprenait deux Chambres dont la première devait être composée par moitié : 1° de membres nommés directement par l'empereur ; 2° de membres de droit élus suivant certains modes, et dont la seconde devait être composée de membres élus au suffrage plural limité par certaines conditions.

L'accueil général fait à ce projet de gouvernement fut en réalité assez froid. La presse conservatrice s'accordait à trouver exagérées les concessions qui étaient faites et combattait vigoureusement le suffrage universel accordé pour les élections à la seconde Chambre. Les journaux d'Alsace-Lorraine constataient, au contraire, et non sans amertume, qu'une fois de plus était refusée aux pays annexés, l'accession pure et simple à la dignité d'Etat confédéré (1). Il leur paraissait que le projet comportait surtout une

(1) Cf. Le *Nouvelliste d'Alsace-Lorraine* du 19 décembre 1910.

« Le grand défaut du projet est de ne pas faire de l'Alsace Lorraine un Etat souverain. L'exposé des motifs dit qu'on a voulu donner au pays d'empire la plus grande autonomie sans pour cela rien changer à sa situation historique vis-à-vis de l'Empire. En d'autres termes, notre pays reste une province, propriété commune des Etats confédérés. »

emprise toujours plus grande de la Prusse et sans s'arrêter aux quelques améliorations consenties, ils critiquaient vivement la création et la composition de la Chambre haute prévue.

Somme toute, la presse allemande dans son ensemble s'associait peu ou prou à ces critiques et ne cachait pas sa désillusion.

L'opinion publique était en même temps fort surexcitée par les nouvelles indiscrétions de la *Strassburger Post,* relatives à certaines discussions très graves et à certains désaccords significatifs qui avaient troublé, à maintes reprises, la bonne harmonie régnante entre les divers Etats confédérés. Lors de la rédaction du projet, l'attitude de la Saxe et de la Bavière vis-à-vis de la Prusse tendait bien à démontrer que ces deux pays ne tenaient nullement à rien abdiquer de leurs droit sur la terre d'Empire (1).

Quoi qu'il en soit, après avoir servi de thème principal aux articles de presse, durant près d'un mois, le 26 et le 28 janvier 1911 eut lieu la discussion générale du projet, au Reichstag. Nous ne pouvions songer à reproduire ici les discours fort brillants qui furent prononcés par les orateurs de tous les partis. Il n'est pas sans intérêt, toutefois, de donner une analyse aussi complète que possible du discours très mesuré et très éloquent de M. Delbrück, secrétaire d'Etat (2). Ce discours révèle, en effet, l'attitude prise par le gouvernement et le terrain sur lequel il se plaça durant toute cette discussion. En regard de ce discours, nous placerons un résumé de celui qui fut prononcé par M. Preiss, député de Colmar, et qui

(1) La Saxe notamment tint à bien faire préciser que si l'empereur exerçait le pouvoir exécutif en Alsace-Lorraine, il ne l'exerçait pas en vertu d'un droit propre mais comme mandataire et simple délégué des Princes confédérés. La Saxe exigea aussi l'adoption du vote plural.

(2) Voir Reichstag 115 Sitzung (page 4157 à 4164).

expose, avec une lumineuse clarté, la thèse alsacienne-lorraine.

Après avoir rappelé combien la question d'Alsace-Lorraine avait souvent occupé et préoccupé le gouvernement de l'Empire, après avoir évoqué la réforme de 1879 et son caractère essentiellement provisoire, M. Delbrück fit allusion aux manifestations récentes et diverses qui s'étaient produites au sein du Reichstag et du Landesausschuss, comme aussi à la littérature innombrable, aux articles de journaux ayant traité de la question. *La presse, en proposant une série de solutions nouvelles, a compliqué encore le problème qui est, en effet, très difficile à résoudre. Il ne s'agit pas seulement de savoir ce que veulent les Alsaciens-Lorrains : la réalisation immédiate de leurs désirs aurait une action immédiate sur la structure de l'Empire, sur la politique intérieure, sur les questions vitales du peuple allemand. De plus, la solution de la question d'Alsace-Lorraine entraîne une série de difficultés constitutionnelles, car le pays d'Empire se trouve dans la situation particulière d'être la propriété commune de toutes les unités d'un Etat confédéré. Ces difficultés ne sont pas seulement techniques, elles influent aussi sur la politique intérieure de l'Empire. Le prince de Bismarck, choisissant entre toutes les solutions proposées, s'était prononcé pour la Constitution d'une Terre d'Empire, afin de développer le particularisme Alsacien-Lorrain. Toutefois il a eu surtout pour but de faire de l'Alsace-Lorraine un rempart fortifié, un glacis à l'abri duquel pourraient librement se développer la civilisation et la culture allemandes.*

Après avoir brossé un magnifique tableau des diverses réformes constitutionnelles et administratives introduites en Alsace-Lorraine, M. Delbrück examine la question de savoir si la Terre d'Empire, répondant

aux vœux de Bismarck, avait poursuivi son évolution dans un sens purement allemand et si, sans danger aucun, elle pouvait être appelée à faire partie comme membre participant de la grande famille des Etats confédérés.

Avant de répondre à cette question, le secrétaire d'Etat crut bon d'affirmer une fois de plus que l'Alsace-Lorraine avait toujours été et a toujours été une terre d'origine et de pensée allemandes. *Malheureusement, elle fut séparée de la grande patrie au moment où celle-ci vivait sa vie nationale la plus intense. Elle n'a pu connaître le développement intellectuel et politique, industriel et commercial de l'Allemagne ; elle n'a pu y prendre part et contribuer ainsi à la préparation de son unité. Au contraire, l'Alsace-Lorraine put vivre les jours glorieux de la Révolution française, ceux encore plus glorieux de l'Empire. Ses enfants se distinguèrent entre tous parmi les soldats de la Grande Armée. Elle participa aussi au grand développement économique et industriel de la France, au cours du XIX^e^ siècle et notamment sous le second Empire. Tout ceci explique pourquoi et comment l'Alsace-Lorraine, terre germanique, était devenue étrangère à sa véritable patrie, pourquoi et comment se produisit le mouvement protestataire à la suite de l'annexion* (1). *Bismarck, pour en avoir beaucoup souffert, ne cessa jamais, cependant, de prévoir et de souhaiter une amélioration des relations de l'Alsace-Lorraine avec l'Empire allemand. Il avait raison. Et si l'on compare les discours des députés Alsaciens-Lorrains d'il y a 20 et 30 ans avec les discours des députés Alsaciens-Lorrain d'au-*

(1) Ce raisonnement est un pur sophisme qui n'a d'autre excuse que celui d'être intéressé. Voir la même pensée reprise et développée par le chancelier de Bethmann-Holweg dans son discours du 28 janvier et par le comte de Wedel à la Chambre des seigneurs.

jourd'hui, qui ne demandent qu'une chose : l'amélioration des rapports de leur pays avec l'Empire allemand, on saisit toute la différence. Le mouvement protestataire est mort ; à sa place s'accuse et s'affirme un mouvement qui trouve sa source dans les destinées historiques de l'Alsace-Lorraine, et désormais on peut tenir pour assurée la victoire de la civilisation et de la culture allemandes à condition, toutefois, que l'Empire et les gouvernements confédérés sachant voir clairement et froidement le but à atteindre, y subordonnent tous leurs efforts. Cette victoire ne demandera pas, en effet, une ou plusieurs décades, *mais elle exigera plusieurs générations.*

Et donc, les gouvernements confédérés ont fait leur devoir vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine, vis-à-vis de l'Empire en cherchant à savoir s'ils pouvaient accorder satisfaction aux désirs des Alsaciens-Lorrains. Ils ont cru pouvoir dans une certaine mesure répondre : Oui.

Que demandent donc les Alsaciens-Lorrains ? Il n'est pas toujours facile de le savoir, et leurs indications ont beaucoup varié.

1° *En ce qui concerne le Landesausschuss et sa compétence, ils désirent pour leurs affaires particulières l'élimination du Reichstag et du Bundesrat et la transformation du Landesausschuss en Parle-Reithstag c'est pratiquement chose faite.*

2° *La question qui se pose aussi du mode de suffrage doit être considérée par-dessus tout du regard des intérêts de l'Empire. Or, il se trouve que le mode de suffrage actuel au Landessausschuss tient plutôt à favoriser les éléments encore animés d'esprit français. On peut donc et l'on doit même changer cela.* Comme secrétaire d'Etat, M. Delbrück préconise le suffrage universel, qui a une base historique en Alsace-Lorraine, tempéré par une voix supplémentaire accordée au bénéfice de l'âge. *Malheureu-*

sement, le suffrage universel a de graves inconvénients ; il sacrifie toujours les intérêts collectifs et notamment ceux du commerce et de l'industrie. Il est désirable que ces éléments sociaux soient représentés dans un Parlement digne de ce nom. D'autre part, et puisque le remplacement du Landesausschuss par un parlement particulier d'Alsace-Lorraine entraîne l'élimination du Bundesrat, il faut créer un organe qui lui succédera comme gardien suprême des intérêts et de la politique de l'Empire.

Pour ce double motif s'impose la création d'une Chambre Haute dont une partie des membres sera nommée par l'Empereur.

Voilà jusqu'où peuvent aller les Etats confédérés dans les concessions *à faire. La création d'un statthalter à vie, c'est-à-dire autonome, qui est demandée par certains, est impossible. L'octroi d'une autonomie complète de l'Alsace-Lorraine est non moins impossible. Les difficultés constitutionnelles et politiques que cela soulèverait sont insurmontables. Il faudrait notamment accorder à l'Alsace-Lorraine des voix au Bundesrat, voix qu'instruirait le statthalter. Or, il est impossible de confier le soin d'instruire librement les voix d'Alsace-Lorraine à un fonctionnaire amovible, responsable devant le Kaiser, c'est-à-dire devant le Roi de Prusse, car ces voix, il pourrait les instruire dans un sens justement contraire aux instructions que le Roi de Prusse donne à ses délégués au Bundesrat. C'est là une contradiction insurmontable. Par conséquent, dans l'état actuel des choses, accorder à l'Alsace-Lorraine des voix au Bundesrat, c'est y renforcer uniquement l'influence de la Prusse* (1). *Les autres Etats ne le voudraient*

(1) L'orateur aurait dû compléter sa pensée : Et si le Statthalter doit les instruire dans un sens toujours favorable à la Prusse, de quelle utilité pour l'Alsace-Lorraine peut bien être l'octroi de ces voix. Nous verrons cependant que telle a été la solution adoptée.

point. Par ailleurs, si l'Alsace-Lorraine acquérait, un jour, l'autonomie véritable (1) *comme elle évoluerait toujours dans l'orbite des Etats du Sud, l'équilibre des voix au Bundesrat serait encore détruit au détriment de la Prusse ; il faudrait une révision complète de la Constitution* (2).

L'orateur conclut en adjurant les divers partis de ne pas s'arrêter à des solutions impossibles s'ils veulent faire aboutir le projet actuel et continuer par conséquent la politique inaugurée par Bismarck, et dont le but ultime se trouve être l'union continue de l'Alsace-Lorraine avec l'Empire allemand, des intérêts politiques et commerciaux sa culture commune.

M. Preiss, député de Colmar, répondit fort habilement, le 28 janvier, au discours de M. Delbrück (3). Faisant ressortir l'inconséquence qu'il y avait à vouloir n'accorder d'une part l'autonomie à l'Alsace-Lorraine que lorsqu'elle manifesterait des sentiments allemands et à tout faire, d'autre part, pour empêcher ces sentiments là d'éclore, l'orateur affirma que l'octroi de cette autonomie restait le but final de leurs efforts. *Il ne doit y avoir aucune différence entre l'Alsace-Lorrane et les autres Etats confédérés : à charges égales doivent correspondre des droits égaux.*

L'Alsace-Lorraine a le droit de posséder une administration indépendante, elle devrait même avoir le droit de se donner à elle-même sa constitution. Il est inadmissible que son sort soit réglé sans elle, en dehors d'elle et contre elle.

---

(1) L'orateur ajouta : « y parviendra-t-elle, personne ne le sait ».

(2) Cet aveu du secrétaire d'Etat est à retenir. Il marque bien les difficultés d'ordre politique et constitutionnel qui étaient liées et demeurent liées à une solution rationnelle et définitive de la question d'Alsace-Lorraine.

(3) Voir aux annexes quelques extraits *in extenso* de ce discours.

La Constitution que l'on veut donner à la Terre d'Empire n'est pas, en réalité, une constitution, puisque les organes de l'Empire peuvent la modifier de leur plein gré. Elle n'offre d'ailleurs aucun avantage par rapport à ce qui existait déjà. L'élimination du Reichstag était pratiquement chose faite ; l'élimination du Bundesrat n'était pas désirable, puisque à sa place on crée une Chambre Haute qui sera entièrement dans les mains de l'Empereur et qui arrêtera net tous projets lui déplaisant.

A quoi bon créer une Chambre haute ? En est-il besoin dans un pays aussi petit que l'Alsace-Lorraine ? Et si l'on veut en créer une, pourquoi ne pas la créer en utilisant comme collèges électoraux, les conseils généraux, les conseils municipaux et les organisations professionnelles ?

Les Alsaciens-Lorrains combattront de toutes leurs forces le projet du gouvernement. Ils ne veulent pas laisser croire, en effet, qu'il apporte une amélioration quelconque à leur sort. De cette prétendue amélioration, on prendrait prétexte pour ne plus rien faire de dix ans.

Si l'Allemagne veut qu'il n'y ait réellement plus de question d'Alsace-Lorraine, qu'elle crée en Alsace-Lorraine un état constitutionnel semblable à celui que possèdent les autres Etats confédérés. Par là, mais par là seulement, elle calmera le mécontentement qui se manifeste de façon si intense, même dans les jeunes générations.

Ce que nous demandons, du reste, disait en terminant M. Preiss, n'est pas de la générosité, c'est de la simple justice.

Le discours du vaillant député de Colmar causa une émotion profonde dans tout le Reichstag, sauf cependant sur le banc des conservateurs. Leurs leaders firent des déclarations tellement haineuses, rééditant la thèse barbare de l'Alsace-Lorraine : glacis

fortifié, frontière dangereuse, que nous ne saurions ici leur donner place. Nous nous contentons seulement de les signaler pour les flétrir avec une indignation sincère et l'étonnement peut-être naïf que peut causer une telle attitude à notre époque de civilisation.

Le 28 janvier, après la clôture de la discussion générale, était nommée une Commission de 28 membres, chargée d'examiner le projet du gouvernement. Cette Commission demeurera certainement célèbre dans les annales du Reichstag, à cause des incidents nombreux et des vicissitudes incroyables qui entravèrent son travail (1). Nous ne pouvons ici que les résumer fort brièvement. Ils sont, néanmoins, utiles à connaître, parce qu'ils aident à comprendre les difficultés insurmontables qu'offre le problème alsacien-lorrain.

II

La première séance de la Commission, qui eut lieu le 30 janvier, fut consacrée à la constitution du bureau et à la discussion générale du projet (2) Lors de la seconde séance, le 8 février, fut abordée la question si importante du détenteur de la souveraineté en Alsace-Lorraine. L'article 1 du projet gouvernemental reproduisait purement et simplement le paragraphe 3 de l'art. 1 de la loi du 9 juin 1871 et qui était

---

(1) 5 lectures du projet furent nécessaires et le député Grœf dans son discours du 23 mai au Reichstag pouvait déclarer que c'était là un record parlementaire.

(2) Cette discussion porta surtout sur la situation du kaiser au point de vue législatif, en Alsace-Lorraine. Le président élu fut le Prince de Schonaich-Carolath, le rapporteur M. Vonderscheer du Centre alsacien-lorrain. Aux travaux de la Commission, prirent part outre les vingt-huit membres nommés par le Reichstag, dix-sept membres représentant les gouvernements confédérés et dix commissaires nommés par le Bundesrat. Seuls les membres du Reichstag signèrent le rapport.

ainsi conçu : « L'Empereur exerce la souveraineté en Alsace-Lorraine. » Le Centre et les socialistes proposèrent deux motions qui, sans être identiques, tendaient pareillement à donner à l'Alsace-Lorraine le rang d'Etat confédéré, à lui faire perdre sa situation de Terre d'Empire.

M. Delbrück s'empressa de déclarer que le Conseil fédéral n'accepterait jamais pareille chose. Malgré son opposition, la Commission vota, par 17 voix contre 7 (1), la première partie de la motion du Centre, suivant laquelle l'Alsace-Lorraine était érigée en Etat confédéré autonome et, par 20 voix contre 4, la seconde partie de ladite motion suivant laquelle l'Alsace-Lorraine posséderait désormais trois voix au Conseil fédéral.

Dans sa nouvelle séance du 25 février, la Commission était appelée à discuter l'art. 2 du projet gouvernemental portant sur l'existence du statthalter qui, comme par le passé, devait être nommé et révoqué par l'Empereur sous la responsabilité du Chancelier. Après avoir repoussé une motion des socialistes tendant à créer un statthalter élu pour cinq ans par le Parlement futur d'Alsace-Lorraine, la Commission, par 21 voix contre 6, vota, au contraire, une motion du Centre, suivant laquelle, à la tête du nouvel Etat confédéré, devait se trouver un statthalter nommé à vie par le Bundesrat, sous le contreseing du Chancelier, ce statthalter ne pouvant être révoqué que par décision du Bundesrat.

Pour accentuer encore l'importance de ces votes, M. Spahn au nom du Centre, c'est-à-dire de la fraction qui était alors numériquement la plus forte du

---

(1) La minorité comprend les voix des conservateurs, du parti de l'Empire, de l'union économique et des nationaux libéraux. Ceux ci acceptèrent au contraire la seconde partie de la motion relative à la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat.

Reichstag, faisait cette déclaration publique en fin de séance : « Je suis autorisé par ma fraction à déclarer que nous sommes décidés à ne céder sur aucun des points exposés dans notre motion établissant l'égalité de l'Alsace-Lorraine avec le autres Etats confédérés et lui attribuant des voix au Conseil fédéral.»

Toute l'économie du projet gouvernemental semblait donc à jamais détruite.

La réponse ne se fit pas attendre. Le 16 février, à l'ouverture de la séance, M. Delbrück lut la déclaration suivante :

« Les négociations de la Commission ont pris un cours différent de celui qu'attendaient les gouvernements confédérés. Les orateurs des grands partis ont, dans le Reichstag, exprimé le désir de collaborer à la Constitution d'Alsace-Lorraine sur la base soumise par le gouvernement. La résolution de faire de l'Alsace-Lorraine, un Etat confédéré indépendant avec toutes les conséquences qui en résultent, a été déjà repoussée par moi au Reichstag comme inacceptable pour les Etat confédérés. Les motions votées hier dépassent comme je l'ai expliqué les limites dans lesquelles à mon avis un accord serait peut-être possible. Dans ces circonstances, il me semble préférable pour que nos délibérations aient de meilleures chances de succès, que les gouvernements confédérés se prononcent d'abord sur la situation nouvelle créée par nos résolutions.

» Le chancelier m'a chargé de vous demander d'interrompre vos séances jusqu'à ce que les gouvernements confédérés aient pris une décision. J'espère qu'elle ne se fera pas attendre. »

La Commission s'ajourna aussitôt.

Durant cet entr'acte forcé, la presse de tous les partis ne manqua pas de commenter longuement la situation. Il n'est pas douteux que les États confédérés s'étaient déjà occupés d'une représentation éven-

tuelle de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat. Cette représentation ils l'avaient rejetée dans l'impossibilité de trouver un terrain d'entente. Voici que la Commission du Reichstag les mettait dans l'obligation d'en discuter à nouveau, comme aussi de la transformation de la Terre d'empire en nouvel Etat confédéré.

Au seul point de vue alsacien-lorrain et tandis que nous sommes devant cette impasse, remarquons que l'occasion se présentait unique de résoudre enfin et de façon définitive la question d'Alsace-Lorraine. Il suffisait pour cela d'accepter le texte voté par la Commission.

Les gouvernements confédérés n'envisagèrent pas un seul instant cette hypothèse et leur préoccupation unique fut de tourner habilement toutes les difficultés, en maintenant intégralement leur point de vue.

Il nous est impossible de suivre les pourparlers engagés dans la coulisse entre le gouvernement, les Etats confédérés et les leaders des principaux partis politiques (1). Le 8 mars, au début de la nouvelle séance que tint la commission, M. Delbrück fit connaître les décisions desdits Etats confédérés. Ceux-ci rejetaient absolument toute modification à la situation de l'Empereur et du Statthalter d'Alsace-Lorraine. Par contre, si les articles 1 et 2 du projet gouvernemental qui réglaient cette situation étaient acceptés dans leur intégralité, ils étaient disposés à accorder l'accession de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat sous certaines réserves. Ces réserves sont celles précisément inscrites dans l'article premier de

(1) Au sujet de ces marchandages, M. Preiss devait dire fort justement (Landesausschuss 7 avril) : « A l'heure actuelle la question constitutionnelle est discutée à Berlin sur un mauvais terrain. Au lieu de la discuter pour le mieux des intérêts généraux du pays, on en fait le jouet des différents partis.

la loi telle qu'elle fut définitivement votée. Nous les discuterons longuement.

Sur la proposition du prince de Schonaich-Carolath, la Commission s'ajourna au 14 mars afin de permettre aux membres des divers groupes de s'entendre avec leurs fractions respectives sur l'attitude à prendre par la suite.

Le *Temps* apprécia très sainement la portée véritable des concessions faites.

« Le pays d'Empire devient Etat confédéré et d'après les paroles mêmes de M. Delbrück, il semble bien que l'art. 6 de la Constitution devra être modifié, un vingt-sixième Etat venant s'ajouter aux vingt-cinq dont cet article donne la liste. Toutefois, ce changement touche au fond des choses beaucoup moins qu'on ne pourrait le croire. L'Empereur garde en effet l'exercice de toutes ses prérogatives souveraines. La Constitution d'Alsace-Lorraine peut toujours être modifiée par une loi d'Empire. En un mot l'Alsace-Lorraine demeure au point de vue du droit allemand, ce qu'elle a été depuis quarante ans : une province impériale, une Terre d'empire. »

C'était et c'est encore la vérité même.

Le *Journal des Débats* disait à son tour :

« Il n'est donc pas plus question que précédemment de conférer à l'Alsace-Lorraine son autonomie. On lui prépare seulement un décor constitutionnel. »

Le 14 et le 15 mars, la Commission accepta les propositions du gouvernement, c'est-à-dire qu'elle rétablit dans leur teneur primitive les articles 1 et 2 du gouvernement moyennant quoi l'Alsace-Lorraine recevait trois voix au Bundesrat (1).

---

(1) On peut s'étonner de la subite volte-face du Centre, surtout si on la rapproche des déclarations faites en son nom par M. Spahn. On a prétendu depuis, que l'intransigeance du Centre au début était une feinte destinée à servir ses intérêts électoraux en l'Alsace-Lorraine. Cela paraît

Désormais les grandes discussions ou tout au moins l'intransigeance des partis politiques allemands sont terminées, et l'attitude hautaine et impérieuse du gouvernement ne trouvera plus de contre-partie.

Le 17 et le 22 mars sont examinés par la Commission les articles 5 à 24 du projet gouvernemental. Ils sont tous votés ou à peu près, sauf l'art. 5 et l'art. 6. L'art. 5 fut rejeté à cause de la clause budgétaire qu'il contenait et qu'il contient encore. L'art. 6 fut rejeté, parce qu'on trouvait exorbitant le droit pour l'Empereur de nommer la moitié des membres de la Chambre haute. Aussi bien, la résistance de la Commission devait être vaine sur ce point, et le gouvernement n'hésita pas à déclarer immédiatement, comme plus tard il devait le faire devant le Reichstag, qu'il retirerait plutôt le projet de loi si cette prérogative n'était pas intégralement reconnue à l'Empereur.

La discussion du projet de loi électorale qui accompagnait le projet de loi sur la Constitution devait amener encore quelques difficultés. Toutefois, le gouvernement ne se montra guère intransigeant en la matière, et, sans rien altérer de la vérité, on peut dire que si, au début, il parut devoir être aussi peu conciliant, ce fut pour mieux faire sentir par la suite l'importance et le prix de ses concessions, grâce auxquelles le parti socialiste lui-même, oubliant tous ses principes, devait en fin de compte voter la loi sur la Constitution (1).

---

un peu exagéré surtout si l'on songe à l'accueil qui fut fait à la transaction des gouvernements confédérés par les Alsaciens-Lorrains, accueil qui ne laissait pas de doute sur leurs sentiments.

(1) Il faut remarquer que le parti socialiste si âprement combattu en Allemagne voit son action plutôt favorisée par le gouvernement impérial en Alsace-Lorraine. On compte que les socialistes, grâce à leurs idées internationalistes, détourneront la masse ouvrière des pays annexés de toute idée de revanche. On espère aussi qu'ils parviendront à désagréger le bloc nationaliste, c'est-à-dire les partisans des hommes tels que l'abbé

Le 30 mars, fut repoussé par 14 voix contre 13, le paragraphe 1er du projet, qui prévoyait la délimitation des circonscriptions électorales non plus par une loi, mais par une ordonnance de l'Empereur (1).

Les vacances de Pâques allaient permettre au gouvernement de réparer ce nouvel échec en favorisant de nouvelles négociations avec les partis. Le 8 mai, les journaux étaient en mesure de fournir quelques explications sur le compromis proposé non seulement pour la loi électorale, mais encore pour la loi constitutionnelle.

L'art. 5 de cette dernière, qui avait été rejeté à cause de la clause budgétaire, l'art. 6 réglant la composition de la Chambre haute étaient maintenus à peu près intégralement. Par contre, le gouvernement acceptait que la loi électorale fixât le nombre des députés à élire par arrondisements, l'ordonnance impériale ne devant plus délimiter les circonscriptions électorales que dans les limites de ces arrondissements. Le vote plural était maintenu en principe, ainsi que toutes les autres dispositions de la loi.

Le 9 mai, la Commission, à nouveau réunie, manifeste encore sa répugnance à accepter la composition

---

Wetterlé, l'abbé Delsor, MM. Preiss, Hauss, Dr Bücher, etc., etc., en plaçant en première ligne, non plus les revendications d'ordre constitutionnel et politique, mais les revendication d'ordre économique qui celles-là ne supposent point et tout au contraire rejettent l'idée de Patrie. Il est intéressant de lire à ce sujet les discours de Emmel, député socialiste de Mulhouse et de Böhle député socialiste de Strasbourg. Tous deux s'attachèrent à faire ressortir l'attachement à l'Allemagne de leurs partisans, qu'ils opposèrent à l'attitude du parti catholique et clérical toujours inféodé à la France.

(1) Les membres de la Commission avaient vivement insisté pour avoir communication de la fameuse délimitation prévue par le gouvernement et qui après le vote de la loi devait être sanctionnée par ordonnance impériale. Si nous en croyons les indiscrétions de la presse, cette délimitation était quelque chose de fantastique et sous prétexte de favoriser les minorités, c'est à-dire en Alsace-Lorraine, les partis favorables au gouvernement, elle consacrait l'arbitraire le plus absolu.

de la Chambre haute proposée. Le 10 mai, pour rallier à sa cause les conservateurs libres, le gouvernement acceptait d'insérer leurs amendements relatifs à la liberté religieuse et à la langue officielle. Ces amendements sont devenus les articles 24 a et 24 b de la loi.

Le résultat espéré n'eut pas lieu. Dans la séance du 11 mai, malgré que le Centre eût définitivement renoncé à toute opposition et quoique l'art. 6 eût été, grâce à lui, accepté, la motion sur la langue officielle était repoussée par 11 voix contre 11, et l'ensemble de la loi était lui-même repoussé par 13 voix contre 12. Cet échec imprévu coïncidait avec la prorogation non moins inattendue du Landesausschuss à Strasbourg.

III

Au sujet de cette prorogation, il n'est pas inutile de jeter un regard sur l'Alsace-Lorraine, afin de voir comment elle accueillait ces vicissitudes du projet gouvernemental. Pour cela, rien justement n'est plus suggestif que de lire le compte rendu des dernières séances du Landesausschus, ce simili-parlement d'Alsace-Lorraine, qualifié autrefois de parlement modèle par le gouvernement de Berlin et qui avait cessé de plaire à cause de l'attitude de plus en plus indépendante qu'il avait prise.

Dans son discours d'ouverture de session, le secrétaire d'Etat, M. Zorn de Bulach, avait laissé entendre aux membres du Landesausschuss qu'ils allaient probablement disparaître. Ceux-ci répondirent à cette menace, à peine déguisée, de façon très utile et très sage. Il s'arrogèrent le droit de discuter les dispositions de la nouvelle Constitution qu'on préparait à leur pays, de dire bien haut ce qu'ils ne voulaient pas. Le gouvernement de Strasbourg eut beau protes-

ter que pareil débat ne rentrait pas dans le cadre normal des attributions du Landesausschuss, il dut se résigner. A propos du budget, à propos des chemins de fer, à propos de tout comme à propos de rien, d'habiles tacticiens surent greffer un débat sur le statut constitutionnel préparé à Berlin. Doit-on s'en étonner, et comment était-il possible d'empêcher l'assemblée des représentants d'un pays de discuter une chose dont les suites devaient être naturellement si graves et si importantes pour lui ? Mieux valait-il s'incliner de bonne grâce, semble-t-il, et tirer des débats de la discussion les renseignements utiles qu'ils contenaient et ne pas affecter ne vouloir rien entendre.

M. Delbrück, secrétaire d'Etat, et M. de Bethmann-Hollveg, chancelier de l'Empire, n'avaient pas craint de dire au Reichstag que les Alsaciens-Lorrains ne savaient guère ce qu'ils voulaient. Le 8 février, était soumise une motion portant trente-neuf signatures et ainsi conçue :

« Plaise à la Délégation d'inviter le gouvernement d'Alsace-Lorraine à agir auprès du gouvernement de l'Empire, afin que dans la réforme constitutionnelle, soit seule adoptée une réglementation légale, réalisant les vœux suivants de la population d'Alsace-Lorraine :

« 1° Egalité complète avec les Etats confédérés. Elimination complète du Conseil fédéral et du Reichstag de la législation d'Alsace-Lorraine. Trois voix au Conseil fédéral pour l'Alsace-Lorraine ;

« 2° Institution d'une représentation populaire élue par voie de suffrage universel, égal, direct et secret. Délimination par voie légale des circonscriptions électorales. Pas de Chambre haute, ou tout au moins une Chambre haute composée exclusivement de membres élus. »

A maintes reprises, M. Hauss s'élevait contre la

création proposée d'une Chambre haute n'ayant aucune justification historique, destinée seulement à être un rempart contre la Chambre basse et à faire de l'Alsace-Lorraine un appendice de la Prusse, à raison des droits excessifs reconnus à l'Empereur sur ce point. Pourquoi, si l'on veut à toute force créer une Chambre haute, ne pas prévoir pour celle-ci une composition analogue à celle du Landesausschuss ? Pourquoi ne pas créer un statthalter à vie, solution vraiment possible immédiatement, et qui donnerait au pays une certaine indépendance politique et administrative. Pourquoi, ajoutait M. Blumenthal, refuser à l'Alsace-Lorraine le droit d'être représentée au Bundesrat, à l'instar de principautés minuscules telles que Reuss et Waldeck-Pyrmont ? L'Alsace-Lorraine n'est-elle pas le sixième état de l'Empire ? Pourquoi, protestaient encore MM. Wetterlé et Preiss, dans la séance du 22 mars, s'obstiner à dire que les Alsaciens-Lorrains ne savent pas ce qu'ils veulent ? Que signifie cette duperie ? Vers quel but tendent ces mensonges ?

Le gouvernement de Strasbourg ne savait que répondre, dans l'impossibilité où il se trouvait de le faire avec la sincérité et la dignité nécessaires. « On ne peut plus gouverner avec ces gens-là », disait avec désespoir M. Zorn de Bulach.

Il fallait en finir avec ces protestations réitérées, toujours plus précises, toujours plus nettes, qui trouvaient à la tribune du Landesausschuss un merveilleux écho et que reproduisait à l'envie et non sans malveillance la presse étrangère.

Le 9 mai, utilisant un voyage à Strasbourg, d'un geste brusque et inattendu, Guillaume II prorogeait le Landesausschuss coupable de n'avoir pas voulu demeurer complètement étranger à une loi qui devait bientôt régir le pays qu'il représentait.

En réponse au décret impérial, les membres du

Landesausschuss, réunis hors séance, votaient à une grande majorité la motion suivante : « Les membres soussignés du Landesausschuss, réunis pour les adieux, sont convaincus qu'en présence de l'attitude du gouvernement alsacien-lorrain, qui impose le silence à la représentation du pays, l'intérêt du peuple exige plus que jamais d'opposer la résistance la plus énergique à la Constitution telle que la projette le gouvernement, et ils invitent les députés d'Alsace-Lorraine au Reichstag à agir dans ce sens pour le plus grand bien du pays. »

Un avenir très prochain dira si le gouvernement n'eût pas été mieux inspiré en provoquant, au contraire, un grand débat sur la question constitutionnelle au Landesausschuss, avant de le provoquer au Reichstag, où personne ne s'y intéressa dans un sens véritablement objectif, mais au contraire et seulement dans un fâcheux et dégradant esprit de parti.

Au surplus, quoi d'étonnant que le Landesausschuss ne fut pas enthousiasmé du projet constitutionenl, puisque, après de si longs débats, la Commission du Reichstag, nous venons de le voir, en rejetait l'ensemble. Cette opposition avait, il est vrai, beaucoup moins d'importance, étant par le fait beaucoup moins irréductible.

Le gouvernement allemand savait que les délégués du parti national libéral qui s'étaient abstenus dans le vote d'ensemble, ne maintiendraient pas leur opposition au Reichstag. Il espérait aussi que le Reichstag se montrerait plus souple et moins intransigeant.

Après huit jours de négociations, la Commission se réunit à nouveau, le 20 mai, pour procéder à une deuxième lecture du projet de loi électorale. Il fut adopté avec quelques modifications et notamment la suppression du vote plural, tant réclamée par les socialistes. La Commission procéda ensuite à une cinquième lecture du projet de Constitution. Le Centre

et le parti socialiste, ayant baissé pavillon devant les exigences du parti de l'Empire, votèrent les motions relatives à la liberté religieuse et à la question des langues.

Pour n'avoir pas l'air de se déjuger, le président proposa de ne pas voter à nouveau sur l'ensemble, mais de recommander simplement au Reichstag de voter la réforme telle qu'elle était proposée par la Constitution. Ainsi fut fait.

Le rapport fut déposé immédiatement et en grande hâte sur les bureaux du Reichstag. Le 23 mai, avait lieu la seconde discussion relative à la loi constitutionnelle ; le 24 mai, celle relative à la loi électorale. Le 26 mai, avait lieu la troisième et dernière discussion des deux projets de loi. Le vote final sur l'ensemble eut lieu le même jour. Il donna les résultats suivants : pour, 212 voix ; contre, 94 (1).

En définitive, la Commission avait fait beaucoup de bruit pour rien. Il suffit, pour s'en rendre compte, de comparer le texte du projet primitif et celui du projet par elle amendé.

La modification la plus importante était l'octroi à l'Alsace-Lorraine des 3 voix au Bundesrat. Mais cette concession était bien minime et de peu de valeur au point de vue politique, suivant les dires même du Chancelier et du secrétaire d'Etat à la Chambre des seigneurs et au Landtag de Prusse. L'Alsace-Lorraine demeurait encore et toujours terre d'Empire, et c'était le Chancelier qui instruirait les 3 voix. Les

(1) Les socialistes, les antisémites et le parti populaire votèrent en bloc en faveur de la Constitution. De même l'union économique sauf un député (v. Damm) les nationaux libéraux, sauf un député, Everling ; le parti de l'Empire sauf 4 députés qui votèrent contre (v. Lieber, Schulz, v. der Wense et Witt) et deux qui s'abstinrent (de Gamp et Lenz), le Centre sauf 10 députés (Birckenmayer, Häusler, Hamecher, Hauss, Dr Heim, comte Oppersdorff, Pfeiffer, Dr Haler, Uebel et Will). Votèrent contre le projet : les conservateurs, les Polonais et les députés Alsaciens Lorrains, sauf Grégoire et Vonderscheer.

autres changements avaient bien peu d'importance. Les modifications apportées à la loi électorale, et qui étaient animées d'un esprit démocratique assez marqué, n'étaient point faites pour déplaire au Reichstag ; elles étaient, d'ailleurs l'appat qui avait fait mordre le Centre et les socialistes à l'hameçon.

Les débats, qui eurent lieu le 23, 24 et 26 mai, au Reichstag, ne furent donc pas très passionnés. Le gouvernement dut se défendre contre les objurgations de ceux qui l'accusaient d'avoir porté un coup mortel au prestige de la Prusse ; il le fit avec les mêmes arguments par lui invoqués déjà au Reichstag et à la Chambre des seigneurs. Il se défendit ensuite contre ceux qui déploraient les concessions inouïes faites à la démocratie et au socialisme. Il ne parvint pas à les convaincre. Il ne convainquit pas davantage les Alsaciens-Lorrains, lorsqu'il voulut leur démontrer combien la nouvelle Constitution leur était favorable. Le scrutin final du 26 mai, sur l'ensemble de la loi, réunit d'une part tous les junkers, tous les oppresseurs, qui trouvaient que la vis n'était pas encore assez serrée, et d'autre part, les Alsaciens-Lorrains, les Polonais, tous les opprimés, qui apprenaient une fois de plus, à leurs dépens, que la force prime le droit.

CHAPITRE VI

LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1911

La nouvelle loi constitutionnelle d'Alsace-Lorraine est très bizarrement rédigée à première vue, et il faut se rappeler les vicissitudes du projet primitif et les incidents de la Commission chargée de l'examiner pour en bien comprendre la structure.

L'art. 1er, ajouté au cours de la discussion, apporte une modification intéressant la Constitution de l'Empire, modification due au fait que l'Alsace-Lorraine est représentée désormais par trois voix au Conseil fédéral.

L'art. 2 est divisé en 27 paragraphes et concerne exclusivement le droit nouveau reconnu à l'Alsace-Lorraine.

L'art. 3 n'a qu'un paragraphe et concerne la promulgation de la loi.

Une remarque préalable s'impose : Au point de vue juridique, il est faux de parler d'une loi constitutionnelle d'Alsace-Lorraine. En réalité, le statut de l'Alsace-Lorraine a été toujours réglé, depuis l'annexion, par des lois d'empire ordinaires, en 1871 et en 1879, notamment. En 1911, ce statut a été changé de nouveau par une autre loi d'Empire et dans la forme usuelle des lois d'Empire.

L'art. II de la Constitution commence, en effet, par ces mots : « L'Alsace-Lorraine aura la Constitution suivante. » Pareille phrase est caractéristique. Elle

détruit absolument tout l'effet de l'art. premier, suivant lequel l'Alsace-Lorraine compte désormais comme Etat confédéré. Si l'Alsace-Lorraine eût été élevée réellement à la dignité d'Etat confédéré, le gouvernement de l'Empire aurait dû lui reconnaître immédiatement une des principales prérogatives que possèdent tous les Etats confédérés et qui est caractéristique de leur souveraineté : le droit de se donner une Constitution.

A la séance du 26 janvier 1911, au Reichstag, le député Naumann disait fort justement : « Certes, il est bien évident que les organes législatifs de l'Empire allemand ont seuls qualité pour détruire l'état de droit qu'ils ont créé en Alsace-Lorraine, mais il est absurde qu'ils veuillent donner à l'Alsace-Lorraine une Constitution proprement dite. C'est aux Alsaciens-Lorrains qu'appartient ce soin et non pas à des assemblées qui se composent de membres complètement étrangers au pays, dont ils veulent régler le sort, qui ignorent tout de lui, de ses sentiments et de ses tendances. » Et l'orateur rappelait que le Reichstag et le Bundesrat avaient toujours refusé de s'occuper des affaires internes d'un Etat confédéré quel qu'il soit, fut-ce même du Mecklembourg (1). Ils ne s'en reconnaissaient pas le droit et leur ingérance eût été une grave atteinte à l'esprit particulariste et provin-

(1) Il n'y a pas longtemps, dit-il, lorsqu'il fut question au Reichstag de donner une Constitution au Mecklembourg, le peuple mecklembourgeois se demanda de quoi le Reichstag se mêlait, c'est-à-dire de ce qui ne le regardait pas. Les premiers intéressés, il semble, c'étaient les Mecklembourgeois, et ceux-ci entendaient être libres de choisir leur Constitution à leur goût ou même de s'en passer. Et il s'est trouvé des gens au Reichstag qui donnèrent raison aux Mecklembourgeois. Or, ce sont les mêmes qui, aujourd'hui, veulent forcer la main aux Alsaciens-Lorrains et leur imposer une Constitution contre leur gré. N'est-ce donc pas là la meilleure justification de l'impression qu'on a en Alsace-Lorraine d'être citoyen de deuxième classe, puisque cette ancienne province française, qui a grandi dans le culte des droits de l'homme, est même mise plus bas que le Mecklembourg, le coin réputé le plus noir de l'Allemagne.

cial sur lequel est fondé l'Empire allemand, — esprit particulariste et provincial qui tenait tant à cœur à Bismarck et qu'il préconisait d'une façon toute particulière en Alsace-Lorraine, comme devant assurer sa germanisation définitive.

M. Preiss, à la séance du 28 janvier, disait à son tour : « Quand un pays qui occupe un rang élevé sous le rapport de la civilisation, tel que l'Alsace-Lorraine, qui a derrière lui un long passé riche en expérience, quand un pays tel doit avoir une Constitution, il se la fait lui-même, d'accord avec son gouvernement ou du moins, la loi constitutionnelle est soumise à son approbation. Dans le cas présent, on ne demande pas son avis à l'Alsace-Lorraine ni avant, ni après la soi-disant Constitution. »

« Quelle eût été, dit encore très justement M. Bonnard, dans la *Revue Universelle*, quelle eût été au bout de quarante ans, la manière complète de donner à l'Alsace-Lorraine un régime d'autonomie ? C'eût été de laisser les ressortissants des deux provinces nommer l'assemblée chargée de faire une Contitution. A condition qu'elle respectât les droits supérieurs de l'Empire et les compétences qu'il s'est réservées, elle aurait réglé, conformément aux vœux des Alsaciens-Lorrains, tout ce qui se règle souverainement à Carlsruche, Stuttgart, Munich, Darmstadt ou Dresde, pour le grand duché de Baden, le Wurthemberg, la Bavière, le grand duché de Hesse-Darmstadt ou la Saxe (1). »

Citons enfin l'opinion d'un homme particulièrement autorisé à se prononcer, M. de Kœller, ex-secrétaire d'Etat d'Alsace-Lorraine. Dans son discours à la Chambre des seigneurs (2) (5 avril 1911), il marquait cette anomalie d'une Constitution que l'on donnait aux Alsaciens-Lorrains et que ceux-ci repoussaient

(1) Bibliothèque universelle, juillet 1911, p. 12.
(2) Herrenhauss, débats *in extenso*, p. 96 et s.

cependant avec un merveilleux ensemble. Dans un article de la Woche (1), il était plus explicite encore: « J'ai déjà exprimé mon regret à la Chambre des seigneurs, qu'on n'ait pas associé le Landesausschuss à l'œuvre de la réforme constitutionnelle. Si le Landesausschuss avait fait des propositions inacceptables, on aurait toujours eu le temps d'aviser. Il est malheureux, en tout cas, qu'on ait cru devoir l'écarter complètement, sous prétexte qu'il était dans l'impossibilité de faire quelque chose. Cela, l'expérience seule pouvait le dire, et il était bon, en tout cas, de faire cette expérience. En agissant au contraire comme on l'a fait, on a blessé naturellement les Alsaciens-Lorrains dans leurs sentiments d'indépendance et de fierté et on a fait montre à leur égard d'une méfiance injustifiée. »

Le Landesausschuss, au contraire, loin de pouvoir régler la question constitutionnelle du pays qu'il représentait, a justement été dissous « parce qu'il avait pris la liberté grande d'en discuter à Strasbourg ». Seuls les organes de l'Empire ont coopéré à la réforme, et ils l'ont fait dans un esprit tout particulier.

En recevant de l'Empire une loi toute faite, l'Alsace-Lorraine reçoit une Charte octroyée d'un organe qui s'affirme toujours et par là son souverain (2). A cette Charte octroyée, elle n'a pas contribué. Demain peut lui enlever ce que lui a donné aujourd'hui. Simple objet passif de la puissance de l'Empire, l'Alsace-

(1) Die Woche, 22 avril 1911, p. 640 et s.

(2) Sans doute, les deux facteurs de la législation de l'empire s'éliminaient eux-mêmes à titre précaire de la législation particulière de l'Alsace-Lorraine, mais il leur était toujours loisible de revenir sur leur décision et de retirer au nouveau parlement des provinces annexées, ce qu'ils lui avaient accordé par simple loi d'empire. C'est donc à tort qu'on parle de constitution. Il faudrait dire : Statut administratif et national provisoire accordé au pays d'empire dont les Etats confédérés pourront à l'avenir comme par le passé disposer à leur gré (Wetterlé dans le *Correspondant* du 10 juin).

Lorraine reste toujours ce qu'elle a été depuis quarante ans, une simple province de l'Empire.

La question d'Alsace-Lorraine reste donc ouverte même après le vote de la nouvelle Constitution de 1911 (1). La loi du 9 juin 1871 marquait l'emprise du vainqueur sur des pays nouvellement conquis. La loi de 1879 était la consécration légale d'une différenciation reconnue indispensable entre les affaires de l'Empire et les affaires particulières d'Alsace-Lorraie. La loi de 1911 est une étape nouvelle et forcée dans cette voie.

On doit seulement regretter que le courage et l'énergie nécessaires aient manqué au gouvernement de Berlin pour atteindre le but final assigné par Bismarck lui-même. Il ne suffit pas de dire qu'on veut résoudre le problème alsacien-lorrain, petit à petit, dans un sens chaque fois plus favorable et plus conforme aux désirs des habitants du pays. Encore faudrait-il poser un terme à cette évolution, ne point envisager ce problème comme un perpétuel devenir et surtout ne pas donner aux intéressés l'impression bien nette que cette marche à l'étoile doit être éternelle.

Dans l'état actuel des choses, il est extrêmement curieux d'observer :

1° Que du point de vue alsacien-lorrain, la loi constitutionnelle est une loi fondamentale, en ce sens que la Diète d'Alsace-Lorraine créée par cette loi est incapable de la modifier en quoi que ce soit, inapte à y

(1) Le 26 janvier 1911, M. Delbrück, secrétaire d'Etat, ouvrit la discussion en déclarant au Reichtag : « Il est probable que ces questions (la situation constitutionnelle de l'Alsace-Lorraine, son administration et son gouvernement) ne nous occupent pas pour la dernière fois ». Et après avoir ainsi déclaré que rien de définitif n'allait être fait, il ajoute, faisant allusion au caractère essentiellement provisoire de la loi de 1879: « Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les Alsaciens-Lorrains aient souvent demandé qu'on soumit ce provisoire à une revision définitive ». Mais alors, pourquoi n'avoir pas procédé à cette revision définitive ?

apporter le moindre changement. Il faut pour cela, et de toute nécessité une loi d'Empire.

2° Que du point de vue allemand

a) L'article premier de la loi constitutionnelle modifiant l'art. 16 de la Constitution de l'Empire, ne peut être modifié que dans les conditions prévues par l'art. 78 de cette Constitution.

b) L'art. 2 et toutes les dispositions y contenues étant au contraire une loi d'Empire ordinaire, sont susceptibles d'être modifiés suivant la procédure ordinaire. Le Reichstag et le Bundesrat sont seuls appelés à apporter ces modifications.

Enfin il a été bien stipulé que la loi électorale, quoique votée par les organes de l'Empire, serait considérée comme une loi particulière d'Alsace-Lorraine et pourrait être modifiée suivant la procédure prévue par le paragraphe 6 de l'art. 2 de la Constitution d'Alsace-Lorraine (1).

---

(1) Le dernier article de la loi Constitutionnelle est ainsi conçu : « La présente loi entre en vigueur, en ce qui concerne les prescriptions relatives à la composition du Landtag (art. 2, § 6, alinéas 1 et 2, § 7 et § 8, alinéa 2, § 9), le jour de la promulgation de la loi ; pour les autres articles et § à une date qui sera fixée par ordonnance impériale, au plus tard le 1er janvier 1912. Elle ne peut être abrogée ou modifiée que par une loi d'empire. La promulgation de la loi a eu lieu le 6 juin 1911. L'ordonnance impériale prévue par l'article 3 a paru le 21 août 1911 et fixe au 1er septembre 1911 la mise en vigueur de toute la loi Constitutionnelle.

CHAPITRE VII

LA REPRÉSENTATION DE L'ALSACE-LORRAINE AU BUNDESRAT

La Commission nommée par le Reichstag avait décidé, nous l'avons vu, que l'Alsace-Lorraine constituerait un Etat confédéré indépendant avec à sa tête un statthalter nommé à vie et qu'elle serait représentée par trois voix au Bundesrat.

Le gouvernement savait que le rejet pur et simple de ces décisions entraînerait l'échec de la réforme. Désireux d'aboutir, il préféra accorder une représentation mutilée de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat et exiger, en retour de cette concession, que rien ne serait changé dans la situation de l'Empereur et du Statthalter.

Le texte transactionnel qu'il soumit à la Commission fut par lui déclaré intangible, au point que le moindre changement dans sa rédaction l'amènerait à retirer son projet de loi.

La Commission se soumit et adopta le texte transactionnel qui devint l'article 1er de la nouvelle Constitution. Cet article, d'ailleurs très défectueusement rédigé (1), est illogique et irrationnel.

---

(1) Voici le texte de cet article : « *La prescription suivante sera introduite sous la désignation d'article* 6 *dans la constitution de l'empire. L'Alsace-Lorraine aura trois voix au Conseil fédéral aussi longtemps que les prescriptions de l'article* 2, *par.* 1 *et* 2, *alinéas* 1 *et* 3 *de la loi consti-*

Le projet de loi présenté par le Chancelier ne prévoyait pas l'admission de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat. Lors de la discussion générale au Reichstag, les 26 et 28 janvier 1911, les orateurs des divers partis s'étonnèrent vivement de la chose (1). Leurs critiques trouvèrent, d'ailleurs, une approbation à peu près générale. Bien plus, M. de Bethmann-Hollweg, Chancelier de l'Empire, avouait lui-même ingénûment : « Je comprends très bien les desiderata des Alsaciens-Lorraines à ce sujet, et si j'étais Alsacien-Lorrain, je les partagerais. » Par contre, M. Delbrück, secrétaire d'Etat, avait clairement démontré que la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat était une illusion et un non-sens, tant que ce pays ne serait pas autonome au même titre du moins que les Etats confédérés.

---

tutionnelle pour l'Alsace-Lorraine du 6 juin 1911 seront en vigueur. Les voix alsaciennes-lorraines ne seront pas comptées si les voix de l'Etat principal ne doivent obtenir la majorité qu'avec l'adjonction de ces voix ou si les voix de l'Etat principal deviennent décisives dans le sens de l'art. 7, alinéa 3, phrase 3. Il en sera de même dans les cas de révision de la Constitution. L'Alsace-Lorraine compte comme Etat confédéré dans le sens de l'art. 6, alinéa 2 et des articles 7 et 8. Logiquement, le dernier alinéa de cet article aurait du être placé en tête. La représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat devrait en effet découler de ce fait qu'elle compte désormais comme Etat confédéré. Mais alors, il est vrai, on ne comprendrait pas les restrictions apportées à l'exercice des droits qui devraient lui appartenir comme tels. En réalité, cet article reflète les discussions multiples et passionnées auxquelles il donna lieu, il forme une côte mal taillée contre les exigences de certains partis et la résistance invincible du gouvernement.

(1) Cf. Discours de *Vonderscheer* (Rtg., 26 janvier 1911) : « Si l'amour de l'Empire n'est pas devenu plus grand en Alsace-Lorraine depuis quarante ans, c'est que les Alsaciens-Lorrains entendent toujours dire qu'ils sont des allemands de seconde classe, des allemands aux droits amoindris. Ceci est vrai tant qu'ils ne seront pas représentés » *Emmel*, député socialiste (Rtg., 26 janv. 1912). « Le refus d'accorder à l'Alsace-Lorraine une représentation au Bundesrat contredit toutes les promesses faites. L'exposé des motifs du projet de loi prononçant la réunion de l'Alsace-Lorraine à l'empire allemand envisageait cette représentation comme prochaine. Bismarck, lui aussi, l'avait promise. Les Alsaciens-Lorrains supportent les mêmes charges que les autres allemands ; ils doivent, dès lors, avoir des droits égaux. »

Nous traduisons textuellement ces paroles. Elles nous permettront de juger sainement la valeur réelle de la prétendue concession qui devait être faite aux Alsaciens-Lorrains (1).

« On a dit qu'à défaut d'une entière autonomie, on pourrait aussi accorder à l'Alsace-Lorraine un droit de vote au Bundesrat. Ces voix de l'Alsace-Lorraine qui seraient instruites par le statthalter, permettraient aux Alsaciens-Lorrains d'être représentés et défendus au Bundesrat. Cette proposition est inacceptable. Il est impossible de confier à un représentant amovible et responsable devant l'Empereur, c'est-à-dire devant le Roi de Prusse, le soin d'instruire (2) à sa guise les voix de l'Alsace-Lorraine et la faculté, par conséquent, de les instruire dans un sens opposé à celui adopté par le Roi de Prusse pour les voix prussiennes. Il y a là une antinomie impossible à résoudre. Dans l'état actuel des choses, accorder à l'Alsace-Lorraine des voix au Bundesrat, c'est, en réalité, y augmenter l'influence prussienne, ce que ne veulent ni ne désirent les autres Etats confédérés. Si vous estimez, au contraire — et de la chose, nul encore ne peut être sûr — qu'il sera possible d'acorder, un jour, à

---

(1) Hermann Stegemann a publié dans la *Gazette de Francfort* une série d'articles sur la question constitutionnelle d'Alsace-Lorraine. Dans celui du 9 mars, on peut lire ceci : « Sans vouloir discuter le projet lui-même, je ne peux m'empêcher cependant de dire que je vois dans la seule admission de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat une solution réelle et durable de la question d'Alsace-Lorraine. C'est une expérience, dites-vous peut-être, mais elle est une conséquence naturelle et précise de la première de toutes les expériences : l'annexion. L'une entraîne l'autre ». Plus loin il ajoutait : « Si le fait d'introduire trois voix de plus au Bundesrat doit mettre en danger l'équilibre sur lequel repose l'empire et ressusciter de sa tombe la vieille question allemande, c'est qu'alors ceux-là ont raison qui voient dans l'édification de l'empire une œuvre peu durable ».

(2) Il est évident que le Bundesrat n'étant autre chose que l'union des chefs d'états confédérés et les représentants au Bundesrat que des délégués, des mandataires de ceux-ci, ces représentants sont toujours munis de pouvoirs délimités, *ils sont instruits*. Nous dirions en France qu'ils ont un mandat impératif.

l'Alsace-Lorraine une pleine et entière autonomie, soyez persuadés que la question de la représentation de ce pays au Bundesrat sera justement celle qui retardera indéfiniment cette solution. Car du jour où l'Alsace-Lorraine devrait ou pourrait devenir autonome, les voix qu'elle posséderait au Bundesrat, au lieu d'y renforcer la puissance prussienne, y renforcerait, au contraire, celle des autres Etats confédérés. Il deviendrait alors nécessaire d'opérer un nouveau remaniement des voix pour rétablir l'équilibre. Ce sont là des questions tellement difficiles et à ce point délicates, qu'il ne paraît nullement désirable de les vouloir poser, encore moins de les vouloir résoudre (1). »

M. Delbrück, en parlant ainsi, était d'une parfaite loyauté et d'une incomparable franchise. Accorder à l'Alsace-Lorraine une représentation au Bundesrat et lui accorder aussi l'autonomie, c'était bouleverser entièrement la Constitution de l'Empire ; lui accorder une représentation au Bundesrat sans lui accorder l'autonomie, c'était faire purement et simplement le jeu de la Prusse, mais pas autre chose.

Serrons de plus près cette question. Nous voyons que plusieurs obstacles s'opposaient à la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat : obstacles de droit et obstacles de fait.

1° *Obstacles de Droit.* — Le gouvernement de Berlin était décidé à retirer son projet de loi plutôt qu'à

---

(1) A ceci *Emmel* répondait fort justement « qu'on laisse à un gouvernement républicain et réellement autonome d'Alsace-Lorraine le soin d'instruire les voix d'Alsace-Lorraine, il les instruira dans un sens ni prussien, ni anti-prussien, mais dans un sens conforme aux intérêts du pays qu'elles représenteraient. Et *Naumann* disait à son tour : « Après 40 années d'empire on agite encore le problème de 1867 et celui de 1871, on en est encore à compter le nombre des voix prussiennes et le nombre de celles qui ne le sont pas. (Pour tout ceci, voir les débats au Reichstag du 26 et du 28 janvier 1911.)

changer le caractère de Terre d'Empire que possède l'Alsace-Lorraine depuis la conquête. Or, le Bundesrat, étant par essence, une assemblée d'Etats souverains, inégaux comme importance et comme étendue, mais possédant tous une indépendance légalement déterminée vis-à-vis les uns des autres. Accorder dans cette Assemblée d'Etats souverains une place équivalente à un pays ne possédant aucun droit juridique, inexistant au point de vue du Droit public, objet passif de la puissance de l'Empire, c'était une absurdité, un véritable non-sens (1).

2° *Obstacles de fait :*

a) vis-à-vis de la Prusse. — Il était évident que l'Alsace-Lorraine étant un pays essentiellement démocratique, si les voix la représentant au Bundesrat avaient toute liberté pour se prononcer, elles seraient enchaînées fatalement dans l'orbite des Etats du Sud. La Prusse risquait de perdre sa prépondérance dans le Bundesrat, et elle ne le voulait pas.

b) vis-à-vis des Etats confédérés. — Au contraire si la Prusse avait une influence quelconque sur l'instruction des voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat, les autres Etats confédérés se trouveraient lésés, à cause de l'avantage incontestable qui en résulterait pour la Prusse. A cet avantage, ils étaient obstinément opposés.

---

(1) Voici d'ailleurs ce qu'en pensaient les principaux commutateurs allemands : *Hœnel* « Il est bien évident qu'une représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat dans le sens de l'art. 6 est chose impossible ». *Laband* « Logiquement il est impossible que l'on institue au Bundesrat pour l'Alsace-Lorraine une ou plusieurs nouvelles voix. L'empire ne peut pas exercer envers lui-même des droits de membre de la Confédération pas plus qu'une autre personne juridique quelconque ne peut être membre d'elle-même ». *Arndt* « Le Bundesrat étant la représentation des souverains allemands, l'Alsace-Lorraine qui n'est pas membre co-souverain dans l'empire mais seulement une province, une partie territoriale de celui-ci, ne peut habiliter aucun représentant dans le Bundesrat ».

c) vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine. —Si une influence quelconque pesait sur l'instruction des voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat, l'octroi de ces voix devenait une sinistre plaisanterie, car elle ne serait d'aucune utilité pour le pays.

L'art. 1er de la nouvelle Constitution déclare que, désormais, l'Alsace-Lorraine compte (gilt) comme Etat confédéré, mais cette affirmation, nous aurons l'occasion de le voir, est un véritable non-sens, pour ne pas dire une véritable tromperie. En réalité, l'Alsace-Lorraine demeure ce qu'elle était avant, une Terre d'Empire qui est la propriété commune de tous les Etats confédérés. Son admission au Bundesrat, alors qu'elle est privée de toute indépendance et de toute souveraineté, est un défi à la logique et une violation de l'esprit de la Constitution. M. de Bethmann Hollweg l'a reconnu lui-même (1).

De plus, au point de vue pratique, cette admission au Bundesrat a pour l'Alsace-Lorraine peu d'importance, surtout si l'on considère que depuis longtemps déjà, ses représentants y avaient accès.

Si l'Alsace-Lorraine, en effet, doit avoir désormais trois voix au Conseil fédéral, comme le grand duché de Bade et comme celui de Hesse, elle ne les a qu'à certaines conditions et sous certaines restrictions qui annulent tout l'effet de cette mesure.

Nous allons le démontrer en commentant les divers paragraphes de l'art. 1.

---

(1) Cf. Son discours du 24 mai au Reichstag : « On dit que c'est une inconséquence qu'un membre de l'empire qui n'est pas un Etat fédéral ait des voix au Bundesrat. Je vous l'accorde ; mais je vous le demande, quelle est dans cette alternative, la chose la plus importante : faire quelque chose d'irrationnel ou donner à l'Alsace-Lorraine la possibilité de défendre ses intérêts au Conseil fédéral comme les autres Etats confédérés ? Voir encore sur ce point la préface de Kisch au livre de Heim, page IV.

Première restriction. — L'Alsace-Lorraine aura trois voix au Conseil fédéral aussi longtemps que les prescriptions... etc., seront en vigueur.

Qu'est-ce à dire, sinon que l'Alsace-Lorraine obtient une représentation au Conseil fédéral à titre précaire, sous condition, et que cette représentation n'est donc pas pour elle un droit comme elle est un droit pour tous les autres Etats confédérés. Si l'on songe aux origines de la Constitution de l'Empire, si l'on se souvient de ce qu'est le Bundesrat, il est absurde de prétendre que le Reichstag peut avoir une influence même indirecte sur sa composition. De qui le Reichstag tirerait-il ce droit, qui n'existe, comme d'ailleurs l'Empereur lui-même, qu'en fonction justement du Bundesrat et conditionnés par lui ? Cependant et désormais, l'accession du Bundesrat accordée à l'Alsace-Lorraine est subordonnée au maintien intégral des dispositions d'une loi d'Empire ordinaire. Quelle est donc, au point de vue du droit public, la situation de l'Alsace-Lorraine dans le Bundesrat ? A quel titre s'y trouve-t-elle, puisque c'est une assemblée d'Etats souverains dont les droits préexistent aux droits de l'Empire ? Il paraît difficile de résoudre tant de contradictions.

Bien plus, les articles 2 paragraphe 1 et paragraphe 2, alinéas 1 et 3, auxquels il est fait allusion et dont le maintien intégral est exigé, sont ceux qui règlent précisément la situation de l'Empereur et celle du Statthalter en Alsace-Lorraine, ceux qui, par conséquent, maintiennent l'état de sujétion de ce pays vis-à-vis de l'Empire. D'où il suit que l'on accorde à l'Alsace-Lorraine un droit de représentation au Bundesrat qui devrait nécessairement supposer des droits souverains, mais à la condition justement qu'elle ne possèdera aucun de ces droits. Au point de vue rationel, c'est aussi incompréhensible, aussi déconcertant que le caractère de Terre d'Empire conservé à l'Alsa-

ce-Lorraine et coexistant avec son admission au Bundesrat.

Les conséquences pratiques de cet état de choses sont extrêmement importantes et méritent d'être précisées.

L'Empereur ou Roi de Prusse possède de par l'article 2 de la nouvelle Constitution, une situation privilégiée en Alsace-Lorraine. Le Statthalter n'est, entre se mains, qu'une « poupée », suivant le terme un peu irrévérencieux, mais fort juste employé au Reichstag. En subordonnant l'octroi des voix alsaciennes-lorraines dans le Bundesrat au maintien intégral de cet état de choses, en confiant l'instruction de ces voix à un Statthalter, toujours amovible, la Prusse, sans se préoccuper si le moyen choisi pour conserver son hégémonie n'aurait pas pour contre-coup la perte de toute indépendance pour les voix alsaciennes-lorraines, s'est arrogé le droit exorbitant de guider celle-ci indirectement, mais à coup sûr et au mieux de ses intérêts.

---

(1) Comme on l'a fait remarquer, il est anormal qu'une disposition de la loi constitutionnelle soit dépendante d'une disposition de loi ordinaire et doive disparaître automatiquement avec elle. « Autant dire que les représentants accordés à l'Alsace-Lorraine sont investis par l'Empereur et que tous leurs votes sont dictés à l'avance par une volonté souveraine, puisque c'est le Statthalter qui les *instruit*, Guillaume II désigne comme roi de Prusse les dix-sept représentants de ce royaume au Bundesrat, il y désigne de plus comme empereur les trois représentants de l'Alsace Lorraine. Est-ce là pour ce pays autre chose qu'un gain d'autonomie purement fictif » (Bibliothèque universelle, *op. cit.*, p. 12). — Cfr., aussi le discours de Wetterlé au Landisausschuss, séance du 7 avril : « M. de Koeller a pris la parole hier à la Chambre des seigneurs de Prusse. En sa qualité d'ancien secrétaire d'Etat d'Alsace-Lorraine, il connaît à merveille notre situation. Et voici ce qu'il a déclaré : « Chaque fois que des questions de première importance seront en jeu, aucun Statthalter n'osera donner la moindre instruction qui serait contraire aux intérêts de la Prusse ». Croyez bien qu'il ne s'agit pas en l'occurence d'un simple avis personnel de M. Koeller. Non et le prince Schonaich-Carolath qui préside la Commission du Reichstad, chargé d'examiner le projet de Constitution, a déclaré : « Tout Statthalter qui s'aviserait de donner des instructions contre la volonté de la Prusse, n'aurait plus qu'à faire ses malles. »

La *Deutsche Tageszeitung* en a fait l'aveu, dénué d'artifice.

« Dans la pratique, écrit-elle, les intérêts de la Prusse ne sont nullement compromis. Les modifications de la Constitution sont réservées. La Prusse n'a jamais essayé d'imposer ses volontés à l'aide d'une faible majorité, et puis il y aura toujours moyen d'éviter que les intérêts prussiens soient lésés en confiant le poste de Statthalter à un homme qui donnera des garanties. L'essentiel est donc que le statthaltérat soit occupé par un personnage ou, pour parler plus justement, par le roi de Prusse. Au tort supposé qui est fait à la Prusse par les trois voix accordées au pays d'Empire, il faut opposer un certain avantage qui résulte de l'élimination du Bundesrat de la législation de l'Alsace-Lorraine. Les relations du pays d'Empire avec la Prusse deviennent plus étroites, puisque c'est le roi de cette dernière qui devient le suzerain du statthalter-régent, tandis que l'Empereur n'était jusqu'ici que le mandataire du Bundesrat dans l'exercice de la souveraineté en Alsace-Lorraine. »

Le premier obstacle est donc vaincu, et les intérêts de la Prusse sont saufs. Il fallait encore sauvegarder les intérêts des Etats confédérés, peu disposés à favoriser ainsi à leur détriment les intérêts de la Prusse. Le paragraphe 3 de l'art. 1 va remplir ce but.

Deuxième restriction (*clause de la Prusse ou Preussenklausel*). — *Les voix alsaciennes-lorraines ne seront pas comptées si les voix de l'Etat principal ne doivent obtenir la majorité qu'avec l'adjonction de ces voix ou si les voix de l'Etat principal deviennent décisives dans le sens de l'art.* 7, *alinéa* 3, *phrase* 3.

Quelle est la portée de cette disposition qui a soulevé dans toute l'Allemagne une vive émotion ? La Gazette de l'Allemagne du Nord l'explique fort bien :

« Jusqu'à présent, dit-elle, la fraction où se trouvait

la Prusse l'emportait dans le Conseil fédéral, quand les 58 voix dont il se compose étaient réparties en deux moitiés de 29. Supposons, désormais, les 61 voix du Conseil divisées sur un vote en deux groupes de 30 et de 31. Les 3 voix de l'Alsace-Lorraine ne compteront pas si elles se trouvent avec celles de la Prusse dans le groupe de 31 ; car sans elles, la Prusse serait en minorité. Elles compteront, au contraire, si réunies à celles des Etats autres que la Prusse, dans le groupe de 31 voix, elles assurent à ce groupe la majorité. En un mot, les 3 voix compteront contre la Prusse et pas pour elle. Est-il nécessaire d'insister sur le sens de cette disposition qui montre le Conseil fédéral sourdement préoccupé d'une assimilation prussienne de l'Alsace-Lorraine de nature à modifier gravement la structure du corps fédéral ? »

L'émotion causée dans toute l'Allemagne et particulièrement en Prusse contre cette clause de l'art. 1, a été inexprimable. Cette clause traduisait, en effet, sinon de l'hostilité, du moins une certaine méfiance contre la Prusse. Plusieurs membres du Reichstag, du Landtag et de la Chambre des Seigneurs de Prusse ont protesté avec indignation contre l'injure qui atteignait moralement le plus grand Etat confédéré. Comme les incidents soulevés à ce sujet éclairent d'un d'un jour nouveau les rapports mutuels entre les divers Etats de l'Allemagne, nous avons cru bon de donner en appendice un court résumé des discours prononcés (1).

Pratiquement, comme l'ont très bien fait remarquer le chancelier et le secrétaire d'Etat, la Prussenklausel ne comporte aucun désavantage réel pour la Prusse. Tout au plus, peut-on dire qu'elle l'atteint moralement à cause de sa signification bien évidente.

---

(1) Voir aux appendices.

Dans toutes les questions intéressant la défense nationale ou la Constitution, la Prusse conserve son droit rigoureux de veto. Au surplus, l'unanimité la plus grande n'a jamais cessé d'exister au Bundesrat sauf peut-être dans certaines questions purement économiques sur lesquelles l'Alsace-Lorraine après tout doit bien avoir le droit de se prononcer.

Au point de vue alsacien-lorrain qui nous intéresse le plus évidemment, la Preussenklausel ne signifie rien, peut-être même lui est-elle plutôt nuisible. En effet, comme le fait très bien remarquer M. Bonnard : « Les trois voix dévolues à ce nouvel Etat confédéré ne sont considérées que si en dehors d'elles une majorité existe déjà dans l'assemblée. Elles votent quand elles se perdent dans une majorité dont elles sont un surpoids inutile ou quand elles s'agrègent à une minorité impuissante. Elles ne valent que quand elles n'influent pas sur le résultat. Elles ne valent que quand elles ne peuvent rien valoir. »

Sans insister davantage sur ce raisonnement qui renferme bien une âme de vérité, il nous reste à étudier maintenant une autre restriction aux droits de

---

(1) Cfr Un article fort important paru dans la *Fankfurter Zeitung* du 24 mars : « L'octroi de voix à l'Alsace-Lorraine dans le Bundesrat offrait des difficultés beaucoup moins d'ordre fondamental que d'ordre technique. Par suite de l'étroite dépendance de l'Alsace-Lorraine, par rapport au kaiser, l'instruction des voix Alsaciennes-Lorraines par le gouvernement de Berlin signifiait un accroissement de l'influence prussienne dans le Bundesrat, par conséquent destruction de l'équilibre établi et dommage causé aux idées fondamentales qui ont présidé à la formation de l'empire. C'est pourquoi a été insérée la clause suivant laquelle les voix alsaciennes pourront contribuer à former une majorité contre la Prusse mais non en sa faveur. A priori, cette clause paraît être une mesure de défiance contre la Prusse, mais c'est le statthalter, c'est-à-dire un fonctionnaire nommé et révoqué par l'empereur qui instruit les voix alsaciennes et ce seul fait donnerait déjà la certitude que ces voix ne se donneront jamais contre les intérêts de l'empire si l'on ne savait déjà que le facteur numérique n'a aucune influence au Bundesrat et que la prépondérance de la Prusse loin de reposer sur une addition ou sur une soustraction des voix, repose au contraire sur sa mission et sur sa suprématie historiques.

l'Alsace-Lorraine dont on ne saurait nier qu'elle a celle-ci et pour ce pays une importance très grande.

Troisième restriction (Clause de la Constitution ou Verfassungsklausel). — L'art. 1, parag. 4, dit : Il en sera de même (lisez : les voix alsaciennes-lorraines ne seront pas comptées) dans le cas de révision de la Constitution.

Les trois voix d'Alsace-Lorraine admises au Bundesrat sont donc considérées comme inexistantes dans les cas de révision de la Constitution. M. Delbrück, secrétaire d'Etat, justifia ainsi cette restriction devant les membres de la commission. « Cette clause de la Constitution, dit-il, était nécessaire parce que l'Alsace-Lorraine n'a point pris part à la formation de la Constitution de l'empire, parce que surtout il fallait sauvegarder le droit des trois royaumes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg qui réunis peuvent, comme la Prusse à elle seule, prévenir et empêcher tout changement dans ladite Constitution. »

L'article premier de la Constitution d'Alsace-Lorraine étant incorporé comme art. 60 dans la Constitution de l'empire, tout ce qui pourrait le modifier directement ou indirectement échappe donc à la compétence des voix alsaciennes au Bundesrat. Comme cet article mentionne l'art. 2, parag. 1 et 2, alinéas 2 et 3 de la Constitution d'Alsace-Lorraine qui réglementent la situation du Kaiser et du Statthalter par rapport à ce pays, si jamais le Bundesrat est appelé à discuter cette situation ou à la modifier, les voix alsaciennes-lorraines seront tenues à l'écart puisque toute modification sur ce point entraînerait ipso facto une modification du nouvel article 6 a de la Constitution de l'Empire. A fortiori, si jamais le Bundesrat voulait supprimer, amoindrir ou au contraire accroître la représentation ou la compétence de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat, les voix alsaciennes-lor-

raines n'auront pas voix au chapitre. Au contraire, toutes les autres dispositions de la Constitution d'Alsace-Lorraine empruntent le caractère d'une loi ordinaire d'Empire : La Verfassungsklausel ne joue donc pas contre elles.

Après avoir ainsi analysé les précautions prises par la Prusse vis-à-vis des Etats confédérés, et celles prises par les Etats confédérés vis-à-vis de la Prusse, après avoir noté l'importance de la clause de la Constitution si nous voulons apprécier sainement la portée véritable du droit de représentation qui a été accordée à l'Alsace-Lorraine dans le Bundesrat, il suffit d'observer :

1° Les conditions tout à fait anormales dans lesquelles a été voté l'article premier de la Constitution.

Cet article est le résultat d'un compromis entre le gouvernement et les partis. C'est une concession faite à ces derniers à la condition expresse que seraient maintenues dans leur intégralité la situation privilégiée de l'empereur et de son statthalter en Alsace-Lorraine ; c'est donc une concession à titre absolument précaire. Pour enlever à la moindre principauté, ou même à une ville souveraine comme Brême, Hambour ou Lùbeck leur représentation au Bundesrat, il faudrait une révolution, pour l'enlever à l'Alsace-Lorraine il suffit tout simplement d'une loi d'empire ;

2° Les conséquences qui résultent pour l'Alsace-Lorraine de la rédaction insolite de l'article 1.

Toute modification dans les prescriptions de l'art. 2, paragr. 1, et parag. 2, alinéas 1 et 3, devant entraîner par là même une modification de la loi constitutionnelle de l'empire, la Prusse pourra toujours mettre son veto à ce changement. Il en résulte que la situation privilégiée de l'empereur restera la même en Alsace-Lorraine tant que le roi de Prusse le désirera. Voilà pourquoi d'ailleurs on a pu dire avec rai-

son que la nouvelle Constitution accordée à l'Alsace-Lorraine était une prussification et marquait une étape dans la voie de l'union personnelle de la Terre d'empire avec l'empereur-roi.

3° Les conditions un peu spéciales dans lesquelles doivent se trouver les voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat.

Elles sont instruites par le Statthalter (1), c'est-à-dire par un fonctionnaire amovible. Sans doute il instruit ces voix non pas comme ministre, mais en vertu d'une délégation attachée à sa fonction. Il n'en demeure pas moins vrai que l'empereur-roi rappellerait immédiatement et sans autre forme de procès un statthalter qui ne le consulterait pas dans les instructions

---

(1) Dans la *Deutsche Juristen-Zeitung* du 1er août 1911, le Dr Jus. Aloys Vogds a rédigé un article fort intéressant sur l'instruction par le statthalter des voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat (p. 380 et s.). En voici le résumé : « La loi ne dit pas que c'est le statthalter qui devra donner personnellement des instructions aux délégués. Ceux-ci pourront tout aussi bien recevoir mandat du ministère d'Alsace-Lorraine au sujet des votes a émettre. Quand c'est le statthaltér qui instruit personnellement les plénipotentiaires, ses instructions ne sont valables que si elles sont contresignées par le secrétaire d'Etat, car tout exercice du pouvoir souverain de la part du statthalter exige le contre seing de son premier ministre qui en l'état actuel de la législation est le secrétaire d'Etat des deux Chambres du parlement d'Alsace-Lorraine ne sauraient collaborer à l'instructioe. Par contre, le secrétaire d'Etat, en vertu de sa situation au point de vue du droit public, devra pouvoir défendre devant les deux Chambres toutes les mesures qu'il prendra. L'attitude des délégués, dans les affaires portées devant le Conseil fédéral, pourra, en conséquence, être l'objet d'interpellations, de pétitions, de résolutions, et de votes de blâme. La mise en accusation, par contre, est exclue de la législation qui sera mise en vigueur en Alsace-Lorraine. Lors même que le statthalter aurait donné personnellement les instructions, la responsabilité des votes devant les Chambres incomberait au secrétaire d'Etat. Exerçant des pouvoirs souverains, le lieutenant de l'empereur n'a pas à rendre compte de la façon dont il les exerce. Sous le régime qui était en vigueur avant le vote de la Constitution, le secrétaire était constitutionnellement responsable des actes du statthalter devant le Reichstag. Mais la Constitution étant loi d'empire, le Reichstag pourra également critiquer l'attitude prise au Conseil fédéral par les délégués de l'Alsace-Lorraine et le secrétaire d'Etat devra pouvoir répondre à ces critiques. On voit par cet exposé que, contrairement à l'opinion de certains politiciens alsaciens, le statthalter ne pourra pas être amené à exposer ses actes devant le nouveau parlement ».

à donner aux voix alsaciennes-lorraines. Comme l'a dit brutalement M. de Posadowsky dans le Tag (1), « L'octroi à l'Alsace-Lorraine de voix au Bundesrat qui recevront leurs instructions d'un statthalter amovible est un véritable attrape-nigauds. »

Et M. Delbrück, secrétaire d'Etat, condamnant par avance ce qui allait être fait, disait (2) : « La représentation de notre pays a pour nous bien peu d'importance, Messieurs les Alsaciens-Lorrains. Tant que le Statthalter aura le moindre lien de dépendance vis-à-vis de l'Empereur — et ce lien nous ne le couperons pas puisqu'il est le seul à rattacher votre pays à l'empire — il ne pourra pas instruire les voix alsaciennes-lorraines dans un sens contraire à celui voulu par son maître, le roi de Prusse. En l'espèce, cette représentation n'est pour vous qu'une question de dignité ne justifiant point de votre part le refus et l'abandon des avantages certains que vous confère cette loi. »

On ne saurait être plus explicite et plus formel dans ses aveux.

Néanmoins et malgré toutes les précautions offensantes qui ont été prises contre elles, les voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat pourront peut-être jouer un rôle fort utile et fort important pour leur pays. Il est bien certain « que pour toutes les affaires importantes, le Landtag d'Alsace-Lorraine cherchera à connaître la façon dont le statthalter instruira les voix du pays et comme après tout le statthalter n'est qu'un fonctionnaire amovible, les critiques et les reproches qui pourront être adressés, atteindront la personne de l'empereur (3). »

---

(1) Cité par Preiss, Rtg., 23 mai. Voir le développement de la même pensée dans le discours de Oldenbourg, Rtg., 23 mai, p. 7056. Voir encore la préface du livre de Heim, p. IV.

(2) Reichstag, 28 janvier 1911, p. 4.219.

(3) Cf. Discours de Preiss, Reichstag, 23 mai, p. 7.054.

Voilà pourquoi il eût été plus digne d'accepter et de reconnaître purement et simplement un droit dont on ne saurait facilement limiter l'exercice (1).

---

(1) Cf. Müller, *op. cit.*, p. 17. La solution qui conviendrait le mieux aux aspirations de la démocratie et aux intérêts du pays serait l'instruction par la Diète des délégués au Bundesrat, Bismarck qui fut toujours un politique très réaliste a reconnu que pareille chose était faisable. En fait l'évolution qui se manifeste dans plusieurs des états confédérés tend à ce résultat. Le penchant actuel des Diètes particulières à connaître des instructions qui sont données aux délégués pour en fixer le sens ou pour les contrôler, signifie une reconnaissance formelle du droit de la représentation populaire à représenter les intérêts du pays au Bundesrat à l'exclusion du souverain ou du ministre d'État.

CHAPITRE VIII

SITUATION DU KAISER ET DU STATTHALTER

L'Empereur exerce toujours la souveraineté en Alsace-Lorraine. L'article 1 de la nouvelle Constitution reproduit expressément l'article 3 de la loi du 9 juin 1871 qui décidait de l'incorporation de l'Alsace-Lorraine à l'empire allemand. Il s'agissait alors tout simplement d'établir une autorité souveraine dans un pays nouvellement conquis et qui ne pouvait être régi par les lois ordinaires. Chose curieuse, les lois constitutionnelles du 25 juin 1873 et du 4 juillet 1879 sous-entendent cette situation spéciale de l'empereur allemand en Alsace-Lorraine, mais ils ne la mentionnent pas expressément. Les discussions passionnées qui eurent lieu à ce sujet firent qu'il parut utile de bien préciser que rien n'était changé à l'ordre de choses primitivement établi.

La Constitution de 1911 consolide donc le statut constitutionnel octroyé à l'Alsace-Lorraine en 1911 en ce qui concerne la question primordiale du détenteur de la souveraineté dans ce pays.

Or, comme l'a dit fort justement l'abbé Wetterlé dans plusieurs articles remarquables, il n'y aura rien de changé tant que ce point n'aura pas été réglé (1).

---

(1) Cfr *Nouvelliste d'Alsace-Lorraine* (janvier 1911.)

Nous tournons dans un cercle vicieux tant que la question de la souveraineté n'aura pas été profondément abordée. Tous ceux qui se sont occupés de notre problème constitutionnel et qui ont cru pouvoir accepter d'abord des solutions provisoires, des « accomptes » ont été contraints en examinant les conséquences de toutes les éventualités, de se replier sur la

Avec un sens aigu des réalités, adoptant la solution immédiatement réalisable, le vaillant député et avec lui tous ses collègues alsaciens-lorrains, se ralliaient à l'idée d'un statthalter nommé à vie et exer-

---

seule proposition raisonnable : celle de l'Etat souverain. Quelle forme donner à la souveraineté ? Nous l'avons déjà écrit : il y en a quatre possibles :

l'union personnelle avec la Prusse (système de l'Autriche-Hongrie) ;
la dynastie particulière ;
la République ;
le Statthalter ou régent à vie nommé par le Conseil fédéral.

On nous dit que la première serait immédiatement réalisable ; mais elle représenterait pour notre pays une dépendance presque complète de la Prusse et les autres Etats confédérés s'y opposeraient. On avait bien proposé pour faire tomber l'opposition au Bundesrat d'accorder aux trois grands Etats une voix de plus au Conseil fédéral, ce qui eut contrebalancé les trois voix alsaciennes-lorraines. Seulement nous ne voyons pas ce que nous autres, les premiers intéressés, nous gagnerions à cette combinaison.

La dynastie particulière serait la solution ruineuse. Un parlementaire influent du Reichstag nous disait un jour : « Vous avez beau vous défendre, vous serez bien obligés un jour ou l'autre, d'avaler un prince prussien ». A en juger par l'accueil que notre population a fait jusqu'ici à cette proposition, celle-ci n'a aucune chance d'aboutir.

Le régime républicain serait incontestablement celui qui dans notre pays, réaliserait le plus de suffrages. Ceux qui l'ont patronné jusqu'ici ont toujours trouvé un merveilleux écho dans la foule et cela se comprend car nous n'avons aucune attache dynastique. La seule expression de ce vœu a cependant provoqué dans la presse vieille-allemande des protestations presque unanimes. Il fallait s'y attendre et nous ne nous faisions aucune illusion à ce sujet. Même dans les milieux parlementaires du Reichstag, il serait, à l'heure actuelle, impossible de trouver une majorité en faveur de la République. Au Bundesrat, les représentants de Brême et de Hambourg seraient les premiers à voter contre cette forme de gouvernement. Cela ne signifie en aucune manière que nous devions renoncer à formuler une revendication qui est légitime et défendable puisqu'elle pourrait fort bien s'accorder avec le caractère fédératif de la Constitution de l'Empire.

La dernière solution serait incontestablement dans les circonstances présentes, la plus aisée à faire adopter. L'Alsace-Lorraine étant proclamée Etat confédéré et souverain et d'un autre côté aucune dynastie ne pouvant faire valoir ses droits à une couronne jusqu'ici inexistante, il appartiendrait aux détenteurs actuels de la puissance souveraine, c'est-à-dire au Bundesrat et à l'ensemble des chefs d'Etat allemands de nommer un régent ou Statthalter auquel seraient dévolus à vie tous les droits et toutes les prérogatives de la souveraineté. Nous l'avons déjà dit, il existe un précédent puisque le Conseil fédéral a désigné le régent de Brunswick où le trône était d'après la théorie prussienne en déshérence.

De toute manière aucune réforme constitutionnelle ne sera sérieuse si on n'en vient pas à régler la question de la souveraineté. Comme la

çant la souveraineté au nom de l'empire (1). Ils consentaient même à ce que le Conseil fédéral lui-même fasse cette nomination. Du moins, espéraient-ils pouvoir compter sur l'indépendance d'un fonctionnaire qui une fois désigné n'aurait d'autre souci que celui de mener à bien la lourde tâche qui lui incombait. Les objections d'ordre pratique qui furent faites au Reichstag et dans la presse ne semblaient pas bien décisives, même à les envisager du seul point de vue allemand et sans se préoccuper des aspirations cependant fort légitimes des Alsaciens-Lorrains.

Le gouvernement allemand répondit (2) par un non-possumus, à tous les amendements et à toutes les propositions qui tendaient à changer la situation

---

Krenzzeitung le faisait remarquer, il ne vaut pas la peine de procéder à un changement qui ne donnerait aucune satisfaction à la population de l'Alsace-Lprraine. Nous voulons être une bonne fois chez nous après avoir été si longtemps chez les autres.

(1) Vonderscheer (Rtg 26/1 1911, p. 4165 et suiv.). Le projet de loi consolide le régime de 1879 en ce qui concerne le Statthalterat ; il en fait seulement une institution obligatoire. Nous demandons nous autres que le Statthalter soit nommé à vie. On objecte que la création d'un statthalter à vie serait une anomalie dans la constitution de l'empire et que seuls peuvent la souhaiter ceux qui désirent une séparation de l'Alsace Lorraine et de l'Empire. Cependant, celui qui a mis le premier cette idée en avant, c'est M. Otto Mayer, autrefois professeur de droit public à Strasbourg, maintenant à Leipzig. Nous voulons un Statthalter à vie, parce que nous comptons que le Statthalter ainsi nommé à vie aura une indépendance suffisante pour nous assurer une administration réellement autonome et pour donner des instructions réellement libres aux délégués de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat. Von Hertling (Rtg 28/1, p. 4221) Les amis de l'Alsace-Lorraine demandent qu'à défaut de l'érection de leur pays en véritable Etat confédéré leur soit du moins accordé un Statthalter nommé à vie. La création d'un Statthalter nommé à vie ferait-elle disparaître toutes les difficultés ? Je ne sais. Je crois en tout cas qu'elle en ferait naître d'autres.

Basserman (26/1, 1911). Il est impossible de créer un Statthalter à vie, voire même un régent. On peut se tromper dans la nomination d'un fonctionnaire aussi important. Il faut pouvoir le rappeler. Il faut aussi prévoir le cas où la maladie lui enlèverait toutes les ressources d'énergie, de sagesse et de prudence qui lui sont nécessaires. D'ailleurs la création d'un régent ou d'un statthalter à vie aboutirait peu à peu à la création d'une dynastie en Alsace-Lorraine et nous n'en voulons à aucun prix.

(2) Voir plus haut le chapitre consacré aux travaux de la Commission

souveraine de l'empire en Alsace-Lorraine et par conséquent à modifier les pouvoirs attribués non seulement au Kaiser, mais au Statthalter. Bien plus, lorsqu'il fut obligé de concéder la représentation au Bundesrat, il prit soin de bien spécifier que cette concession avait pour corollaire le maintien intégral de ces pouvoirs spéciaux. Le député Winckler, à la séance du 28 janvier, demandant d'un ton impérieux si on entendait faire perdre à l'Alsace-Lorraine son caractère de Terre d'empire (1), M. de Bethmann-Hollweg répondit énergiquement que non. Rien n'a pu faire changer cette attitude, aucune raison, aucun argument.

Le souverain de l'Alsace-Lorraine demeure donc l'Empire allemand. L'empereur exerce bien la puissance publique (Staatsgewalt), mais il l'exerce au nom de l'Empire (als der erblich Vertreter der Gesamtheit der Bundestaaten, dit l'exposé des motifs du projet de loi). C'est l'Empire qui a donné la nouvelle constitution à l'Asace-Lorraine, c'est l'Empire qui peut la lui reprendre. Dire, comme l'a fait Léoni, que l'empereur est souverain de l'Alsace-Lorraine, non peut-être en vertu d'un droit propre et analogue à celui qu'il possède comme le roi de Prusse, du moins en vertu d'un droit spécial à lui reconnu par une loi d'empire était déjà quelque peu inexact et paradoxal. En tout cas, le doute n'est plus possible aujourd'hui.

L'empereur n'est vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine qu'un organe spécial que l'Empire a choisi pour

---

(1) Cfr. Les paroles de Loening, jurisconsulte bien connu, Ch. des Seigneurs, 5 avril 1911. « Il est faux de prétendre comme on l'a fait que l'Alsace-Lorraine devienne de par la nouvelle constitution un Etat confédéré autonome. N'oublions pas que le Kaiser exerce la souveraineté, qu'il nomme et rappelle le Statthalter. Et c'est le Statthalter toujours amovible qui nomme et instruit les voix au Bundesrat. Au point de vue constitutionnel, on ne peut confondre le Kaiser et le roi de Prusse ; en réalité, ls ne sont qu'une seule et même personne. »

défendre et conserver ses droits dans ce pays. Il détient la souveraineté à la façon d'un mandat révocable et il la détient en tant qu'empereur allemand.

Il est donc loin d'avoir en Alsace-Lorraine une situation analogue à celle qu'il possède en Prusse comme roi. Ses pouvoirs souverains ont pour limites les pouvoirs qui lui ont été reconnus par la loi d'empire : expression de volonté du seul souverain d'Alsace-Lorraine, qui est l'Empire allemand.

Il est, par exemple, tenu à nommer un statthalther qui, toujours en vertu de la loi d'Empire, possède du fait de sa nomination certains pouvoirs bien définis. Dans certains cas, les organes de l'Empire coopèrent avec lui à l'exercice de sa souveraineté : 1° la nomination, le rappel du statthalter, les ordonnances impériales lui confiant des attributions souveraines, doivent être contresignées par le chancelier, qui en prend ainsi la responsabilité devant le Reichstag. Il est bien évident que le Reichstag n'a, au contraire, rien à voir avec la nomination d'un miuistre de Prusse ou de Bavière, non plus qu'avec les attributions à eux confiées ; 2° pareillement, le Bundesrat doit approuver le choix que l'empereur fait de certains membres de la Chambre haute ; il intervient aussi dans les questions de chemins de fer, toutes attributions qu'il ne possède pas dans les Etats confédérés proprement dits. Au point de vue législatif, néanmoins, l'Empereur possède en outre des droits qui se rapprochent assez de ceux qu'il a comme roi de Prusse et qui se différencient totalement de ceux qu'il a comme empereur. C'est lui, en effet, qui fait la loi et si, pour fixer le contenu de cette loi, il doit faire appel à la coopération de la Diète d'Alsace-Lorraine, il ne lui est pas moins loisible d'empêcher purement et simplement toute mesure votée par cette Diète de devenir loi.

Nous n'insisterons pas davantage sur le rôle de l'Empereur en Alsace-Lorraine ; en définitive, il se rapproche singulièrement de celui qu'il possédait déjà du fait des lois de 1871 et de 1873 (1). Remarquons néanmoins que l'élimination progressive des organes de l'Empire : Bundesrat et Reichstag, a pour conséquence un accroissement certain de sa puissance et de son influence. Nous aurons l'occasion de le démontrer lorsque nous traiterons de la Diète d'Alsace-Lorraine.

Le stathalter se représente à nous sous le double aspect dont nous avions parlé en commentant la loi de 1879. Il est tantôt ministre et tantôt souverain. Ses attributions de ministre, il les possède de droit, du seul fait de sa nomination ; au contraire, ses pouvoirs de souverain sont laissés à la libre volonté de l'Empereur qui peut, suivant son gré, en augmenter ou en restreindre l'étendue. Comme ministre, le statthalter contresigne les ordonnances et prescriptions impériales ; comme souverain, il les voit, au contraire, contresigner par son secrétaire d'Etat (1).

Malgré ce double caractère, le statthalter n'en est pas moins considéré comme un fonctionnaire et un fonctionnaire d'empire auquel est applicable la loi d'empire sur les fonctionnaires.

---

(1) Cfr. Bassermann (Rtg 23 mai, p. 7048). « Messieurs, j'ai déjà dit que nous ne voulions pas amoindrir la situation de l'empereur. La loi actuel'e, reconnaissons-le avec joie, la renforce d'une façon incontestable. »

(1) Exposé des motifs du projet de loi, p. 9. « La fonction de Statthalter est définie par la loi du 4 juillet 1879 relative à la Constitution et à l'administration de l'Alsace Lorraine. Il n'est pas besoin de rien modifier à sa situation. Pour couper court cependant à toute controverse, il est spécifié que la nomination d'un Statthalter est chose obligatoire. L'ordonnance de l'Empereur portant nomination de Statthalter comme aussi son rappel ont toujours été contresignés par le chancelier de l'Empire; par là s'affirmait le caractère particulier de cette mesure qui est nullement une chose d'empire. En spécifiant bien la chose dans notre projet de loi, nous avons bien voulu marquer la situation juridique du Statthalter qui est et demeure fonctionnaire d'Empire, quoique émargeant

En tant que ministre, le statthalter n'est plus responsable devant le Reichstag, comme il l'était théoriquement sous le régime de la loi de 1879 (1) : il est responsable devant la Diète. Aussi bien cette responsabilité n'est pas comparable à celle de nos ministres devant le Sénat ou la Chambre des députés. Nommé par le Kaiser, maintenu par lui dans ses fonctions, les votes de la Diète si hostiles qu'ils puissent être, ne l'atteignent jamais. Bien plus, le statthalter n'est pas tenu de comparaître en personne devant la Diète ; ceci résulte des travaux de la Commission. Au Reichstag, la pratique suivante s'est introduite : Pour les questions importantes, le Chancelier répond lui-même aux questions qui lui sont posées et il intervient souvent aussi dans les discussions d'intérêt général. En Alsace-Lorraine et sous le régime de la loi de 1879, le statthalter, au contraire, quoique théoriquement chancelier spécial de la Terre d'Empire, n'a jamais paru devant le Landesausschuss. Lors de la discussion du projet de loi, un membre de la Commission avait demandé qu'un texte précis obligeât le statthalter à agir devant la Diète comme agit le chancelier devant le Reichstag. Le gouvernement s'opposa à l'adoption de pareil amendement, en arguant que, juridiquement, rien ne s'opposait à ce que le statthalter intervienne en personne, mais que, pratiquement le secrétaire d'Etat le représentait (2).

à la caisse particulière d'Alsace-Lorraine (er ist nicht Landesbeamte von Elsass-Lothringen sondern Reischsbeamte, obgleich er seine Bezuge aùs der Landeskasse erhält).

(1) Nous avons dit plus haut combien cette responsabilité était illusoire.

(2) Bericht der 21 kommission « Es sei nicht ausgeschlossen dass künftighin ein statthalter dazu bereit sein werde, sich persönlich mit dem Landtag auseinander zu setzen. Staatsrechtlich und praktisch sei es gleichgültig, ob der statthalter oder sein staatssekretar dem parlament Rede stehe, da beide in politischen Angelegeheiten derselben Meinung sein müssten ».

Le secrétaire d'Etat d'Alsace-Lorraine est à la tête du ministère d'Alsace-Lorraine, dont nous avons défini plus haut le rôle et les attributions. Il remplace, dit l'article 4, « le statthalter en tant qu'il ne s'agit pas de l'exercice d'attributions souveraines ». Tandis que le remplacement du chancelier de l'Empire n'est prévu qu'au cas d'empêchement de ce dernier, et suppose un décret spécial de l'Empereur, le remplacement du statthalter est prévu et réglé au contraire par la loi. Le secrétaire d'Etat d'Alsace-Lorraine se présente donc lui aussi sous un double aspect : 1° comme ministre et, dans ce rôle, il peut peut-être se faire suppléer par un sous-secrétaire d'Etat (1) ; 2° comme président et chef du ministère, dans ce cas, il peut, sans conteste aucun, se faire suppléer par ledit sous-secrétaire d'Etat.

Indépendamment des devoirs qui incombaient au statthalter du fait de la loi de 1879, la nouvelle Constitution prévoit « qu'il nomme et instruit les plénipotentiaires au Conseil fédéral ».

Le statthalter agit, dans ce cas, en vertu des pouvoirs qui sont reconnus et définis par la loi comme inhérents à sa charge et non pas en vertu d'une délégation du Kaiser, que celui-ci pourrait supprimer, modifier ou restreindre. Pratiquement, c'est une question de mots, car ainsi qu'on l'a dit bien souvent au Reichstag, le statthalter ne s'avisera jamais de nommer ou d'instruire les plénipotentiaires d'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral sans en référer à l'Empereur. S'il ne le faisait pas, l'Empereur le rappellerait immédiatement. C'est pour cela, d'ailleurs, que tant d'orateurs demandèrent la nomination d'un statthalter à vie, ou la possibilité pour la

(1) La question est douteuse cependant au point de vue théorique. Voir Heim, t. I, p. 41. Laband II, p. 68. Brück, t. I, p. 134.

Diète d'intervenir et de donner elle-même ses instructions (1). L'Alsace-Lorraine, avec le sytème établi, est loin d'être certaine d'avoir au Bundesrat des représentants libres et disposés à défendre ses intérêts. Peut-être aurait-on pu tout au moins confier au Bundesrat le soin de nommer lui-même le statthalter. Certains Alsaciens-Lorrains le demandaient en désespoir de cause et, quoique la situation de leur pays vis-à-vis de l'Empire fut restée la même, ils pouvaient espérer la nomination d'un fonctionnaire plus impartial et plus indépendant. Mais la Prusse opposa à cette demi-mesure un veto formel.

---

(1) Cf. (Reischtag, 28 janvier, p. 4.231). Le droit de nommer et celui d'instruire les délégués de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat sont en connexion étroite avec la question de souveraineté ce second postulat de légalisation de la Terre d'empire avec les états confédérés. Ce n'est pas évidemment un problème facile à résoudre, car on ne peut pas oublier que l'Empereur et le Roi de Prusse sont une seule et même personne. Il faudrait instituer un autre représentant de la souveraineté de l'empire en Alsace-Lorraine et puisque ce pays repousse la création d'une dynastie particulière, comme l'Allemagne ne saurait s'arrêter à une forme républicaine, la création d'un régent comme à Brunchswick serait la solution la plus facile. Que si on ne veut pas créer un régent, pourquoi ne pas laisser à un ministre responsable devant la Diète, le soin d'instruire les voix d'Alsace-Lorraine au Bundesrat.

CHAPITRE IX

COMPOSITION DE LA DIÈTE D'ALSACE-LORRAINE

La nouvelle Constitution crée une Diète d'Alsace-Lorraine ou Landtag qui, au point de vue de la compétence, est assimilée en principe aux Landtags des divers Etats confédérés. Par là, s'est terminée l'évolution si caractéristique que nous avons esquissée et suivant laquelle les organes législatifs de l'Empire : Bundesrat et Reichstag, tendaient à se débarrasser du soin de régler les affaires particulières des pays annexés.

L'octroi à l'Alsace-Lorraine d'un Parlement autonome constitue la principale amélioration apportée par la nouvelle loi constitutionnelle. Il ne faudrait pas toutefois en exagérer l'importance. En fait, depuis la loi de 1877, le Landessauchuss a toujours fixé le contenu des lois spéciales à la Terre d'Empire. L'assentiment du Bundesrat était toujours requis, mais le Reichstag était complètement éliminé. Or, l'on peut se demander, avec nombre d'Alsaciens-Lorrains si la géographie électorale qui a servi à découper les circonscriptions pour les élections à la seconde Chambre, si la composition de la Chambre haute n'assurent pas au gouvernement une autorité et une influence qu'il était loin d'avoir autrefois.

L'avenir seul pourra le dire de façon sûre.

Nous allons successivement étudier : 1° la composition de la première Chambre et le mode de formation de la seconde ; 2° les règles générales s'appliquant à la Diète constituée ; 3° la compétence de cette Diète, en insistant surtout sur les matières qui, par dérogation aux règles généralement adoptées, ont été enlevées à son examen.

La Diète d'Alsace-Lorraine comprend deux chambres : une Chambre haute et une Chambre basse.

Les théoriciens s'accordent aujourd'hui à reconnaître indispensable l'existence de deux Chambres dans tout régime constitutionnel. Ils espèrent éviter ainsi le despotisme législatif, amortir les conflits certains avec le pouvoir exécutif, éviter aussi « les entraînements et les erreurs auxquels est si facilement exposée toute assemblée délibérante ». Pratiquement, la difficulté est grande de prévenir et de régler les conflits qui peuvent s'élever entre la Chambre haute et la seconde Chambre élue au suffrage universel. Avec les tendances démocratiques actuelles, la Chambre haute est virtuellement obligée de céder. Il y a très longtemps que le Sénat français se contente de jouer un rôle purement négatif et de retarder seulement le vote des projets de loi qu'il adopte ensuite la mort dans l'âme. Voici quelques mois à peine que la Chambre des Lords a dû s'humilier devant la Chambre des communes et subir toutes ses exigences. En Allemagne, cette même tendance se fait jour en ce sens du moins que la composition des diverses Chambres hautes, tend de plus en plus à se démocratiser, mais les conflits réels entre les deux Chambres ne revêtent jamais un caractère grave parce que le gouvernement est extrêmement fort, parce que les grands problèmes politiques s'agitent surtout dans le Parlement d'empire, et parce que aussi le mode d'élection aux diverses Chambres basses ne se prête pas à de graves excès démagogiques.

Les grands Etats confédérés de l'Allemagne : Prusse, Saxe, Bavière, Bade ont adopté le système bi-caméral. Aussi bien les diverses Chambres hautes de ce pays ont pour rôle essentiel, nous l'avons vu, de représenter et de défendre les intérêts collectifs de certains groupes, de certaines forces sociales considérés comme indispensables pour la bonne marche, le développement et la prospérité des affaires d'une nation (1). A vouloir même se reporter plus haut, et si l'on songe à l'influence encore immense de la noblesse héréditaire, on devrait considérer plutôt les Chambres hautes d'Allemagne comme les continuatrices des très anciens Conseils auxquels se seraient peu à peu adjoints les représentants des intérêts modernes et des forces sociales récemment apparues. Effectivement, non seulement en Mecklembourg, mais dans plusieurs autres Etats et notamment en Bavière, en Prusse, en Saxe, dans le grand duché de Bade, dans la principauté de Schaumbourg-Lippe, la propriété noble est légalement représentée. Pareillement, les princes médiatisés siègent tous dans les diverses Chambres hautes en vertu d'un droit propre, ou plus exactement d'un véritable contrat que ne sauraient modifier à leur gré les divers chefs d'Etat puisqu'il est la base même de la médiatisation.

Que par contre-coup, indirectement, les Chambres hautes d'Allemagne soient imprégnées de conservatisme, qu'elle jouent un rôle modérateur certain, cela est bien évident ; elles renforcent ainsi la solidité de l'édifice constitutionnel bâti, nous le savons, sur le dogme de la souveraineté du prince et protégé contre tout parlementarisme décevant.

---

(1) Voir cette idée magistralement développée par von Hertling (Reichstag, 28 janvier, p. 4222). « Il n'y a pas de doute, le suffrage universel atomise la société. »

La création d'une Chambre haute en Alsace-Lorraine n'avait donc rien de bien extraordinaire en soi et le chancelier, dans l'exposé des motifs de son projet de loi pouvait invoquer fort justement l'exemple suivi et adopté par les autres Etats.

Les socialistes et les partis de gauche ont fait néanmoins une grosse opposition à ce point spécial du projet.

L'opposition des socialistes est chose toute naturelle. Ils ont toujours combattu les obstacles qui pourvaient se dresser contre le despotisme du nombre, de la majorité. Leurs arguments sont trop connus pour être reproduits ici, il n'y a pas encore si longtemps, avant de s'en être rendus maîtres, que les radicaux de France ont fait leur campagne contre le Sénat.

L'opposition des libéraux, mérite au contraire qu'on s'y arrête, car elle est plus fondée. L'argument *ad hominem* qu'ils invoquaient était celui-ci : Certes, nous sommes en principe opposés à toute Chambre haute, mais nous sommes obligés de reconnaître que la Chambre des Seigneurs en Prusse, la Chambre des Pairs de Bavière, ont une justification historique. En Alsace-Lorraine, où n'existent ni d'anciens médiatisés, ni d'anciennes familles nobles, la création d'une Chambre haute ne s'impose pas ; elle aboutira à une création purement artificielle sans fondement et sans justification (1). Mais le chancelier M. de Bethman-Hollweg répondait fort justement qu'à défaut d'intérêts historiques qui, n'existant pas, ne seraient pas évidemment représentés, il existait en

(1) Cf. Naumann (Reichstag, 26 janv., p. 4187). « Cette première Chambre est une création purement artificielle Je ne suis pas, comme bien vous pensez, un fervent admirateur de la Chambre des Seigneurs de Prusse. Je dois avouer, néanmoins, qu'elle a eu pour ainsi dire un développement historique et naturel. » C'est une Chambre de nobles qui a derrière elle une aristocratie puissante. Voir aussi la critique que faisait par avance Oscar Müller à la création de cette Chambre haute. *Op. cit.*, p. 19.

Alsace-Lorraine certains intérêts sociaux nés et actuels qui méritaient d'être défendus et par là-même représentés.

Au surplus, et dans la pensée du Gouvernement, la future Chambre haute d'Alsace-Lorraine devait remplir une mission beaucoup plus importante.

Devant le Reichstag, comme au sein de la Commission, on insista maintes fois sur la nécessité de créer un organe destiné à remplacer la Bundesrat dans le rôle germanisateur qu'il avait jusqu'ici joué en Alsace-Lorraine. Une Chambre basse, issue du suffrage universel, devait à coup sûr et fatalement refléter des tendances et des aspirations françaises qui constitueraient un grave danger. La Chambre haute projetée, donnant toutes garanties par sa composition, serait le premier frein destiné à contenir ces tendances et ces aspirations. Si, par impossible, ce frein venait à ne pas jouer, si la Chambre haute, véritable « garde allemande au Rhin », ne remplissait pas sa mission, l'Empereur possédant *in integrum* le droit de sanction, serait le second frein destiné à arrêter net tout projet de loi ou toute résolution jugés subversifs ou dangereux (1).

En agitant ainsi le spectre français, le Gouvernement était sûr d'obtenir le résultat qu'on obtient chez nous en agitant le spectre religieux. Plusieurs de ceux qui désapprouvaient la création d'une Chambre haute l'acceptèrent, qui craignaient de passer pour transfuges. Les députés alsaciens-lorrains eux-

---

(1 Cfr. Discours de Delbrück. On nous dit : « La première Chambre que vous créez est destinée à remplacer le Bundesrat. Mais certainement. Et si nous avons ainsi décidé, ce n'est pas que le Bundesrat soit, comme on le prétend, une institution pétrifiée n'ayant plus de sang dans les veines, c'est parce que le Bundesrat étant trop éloigné de l'Alsace-Lorraine ne peut pas s'occuper avec fruit des affaires de ce pays qui lui sont soumises concernant soit son commerce, soit son industrie, soit son droit fluvial, etc., etc. La Chambre haute sera la représentation des intérêts collectifs du pays ; elle sera aussi la sauvegarde des intérêts de l'empire.

mêmes étaient gênés pour protester contre cette création, et les critiques cependant irréfutables qu'ils devaient adresser contre la composition même de la Chambre haute projetée perdaient de leur force parce qu'on y pouvait répondre en invoquant une nécessité nationale.

A) Composition de la Chambre Haute

La Chambre haute d'Alsace-Lorraine se compose, en effet, d'une part, d'un certain nombre de membres directement nommés par l'Empereur, avec l'assentiment du Bundesrat, d'autre part, de membres qui sont appelés à y représenter certains intérêts sociaux. Parmi ceux-ci, il faut encore distinguer les membres élus par tel ou tel groupement de ceux qui sont appelés à siéger de droit et à raison même de leurs fonctions.

Mais, tandis que dans toutes les autres Chambres hautes d'Allemagne, la proportion des membres directement nommés par le Prince est extrêmement faible par rapport aux autres, l'article 6, paragraphe 3 de la Constitution d'Alsace-Lorraine porte que l'Empereur aura le droit de nommer directement la moitié des membres de la Chambre haute de ce pays. C'est une faculté qui lui est laissée, mais dont il peut user à sa guise. Comme par ailleurs, certains des membres devant siéger de droit et, à raison de leurs fonctions sont eux-mêmes appelés par l'Empereur à remplir cette fonction (1), il est permis de dire que l'empereur allemand est souverain maître de la nouvelle Chambre haute.

---

(1) Les évêques de Strasbourg et de Metz, le président du tribunal supérieur de Colmar ne peuvent occuper leurs postes qu'avec l'agrément du gouvernement. On se souvient du sort infligé à Curtius, l'éditeur des Mémoires de Hohenlohe.

Les députés alsaciens-lorrains, les libéraux, les socialistes, les catholiques du Centre ont vainement lutté pour obtenir une diminution du nombre des membres nommés par l'Empereur. Ils ont essayé aussi d'obtenir que cette catégorie de membres fut nommée à vie, comme c'est le cas en Prusse, par exemple, pour la Chambre des seigneurs. Leurs efforts ont été vains. Le Gouvernement s'est montré intraitable et a déclaré vouloir plutôt retirer son projet de loi que céder sur ce point. Quelle peut être l'indépendance de membres nommés dans ces conditions pour cinq ans, comment sauraient-ils résister aux ordres de celui qui les a nommés ? (1)

A côté des membres nommés par l'Empereur et qui peuvent donc comprendre la moitié de la Chambre haute d'Alsace-Lorraine, celle-ci possède divers représentants d'intérêts sociaux qui lui impriment un caractère quelque peu analogue à celui que possèdent les Chambres hautes des divers Etats confédérés.

1° *Intérêts religieux.* — Ils sont représentés : *a*) par les évêques de Strasbourg et de Metz ; *b*) par le président du Consistoire supérieur de l'Eglise d'Augsbourg et le président du Comité synodal de l'Eglise réformée ; *c*) par un délégué élu des Consistoires israélites.

Seule, la présence de ce dernier délégué a suscité

(1) Cf. Hertling dpt du Centre (Reichstag, 28 janv., p. 4223). La durée du mandat des membres de la Chambre haute nous paraît beaucoup trop courte. Le point le plus important pour une Chambre haute, c'est que les membres la composant n'aient jamais à se demander dans des circonstances graves : « Ton vote aura-t-il une influence sur ta réélection ? » Les membres d'une Chambre haute ne doivent dépendre de personne et pas même des électeurs. Si, élus par une corporation quelconque ou nommés par l'empereur, ils doivent se dire : « Si tu votes ainsi, peut-être ne seras-tu plus réélu ou renommé, on peut être certain, connaissant la nature humaine, que toute indépendance ou toute dignité sont bannies de leurs votes.

quelques objections. Le député Winckler (1), notamment, a fait remarquer que la représentation légale du culte israélite créait une innovation dans le droit public allemand qui reconnaît et favorise les seules Eglises catholiques et évangéliques.

La représentation des intérêts religieux existe, comme on sait, dans toutes les Chambres hautes de l'Allemagne (2).

2° *Intérêts scientifiques.* — Ils sont représentés par un délégué de l'Université de Strasbourg. L'ordonnance impériale du 15 août 1911 réglemente l'élection de ce délégué (3).

Les Universités allemandes ont jadis joué un rôle mémorable dans l'histoire politique de l'Allemagne et notamment dans la formation de son unité. Les Princes allemands se servent toujours avec profit de leur influence (4). L'Université de Strasbourg, fondée le 30 avril 1871 (5), destinée à devenir, comme il a été dit, « le lien qui unira le pays nouveau à l'Empire allemand », est un foyer trop intense de germanisation pour que le Gouvernement de Berlin put songer à négliger sa représentation à la Diète d'Alsace-Lorraine. Son délégué sera toujours docile aux volontés de S. M. le Kaiser.

---

(1) Voir séances de la Commission et Reichstag, 23 mai, p. 7065.

(2) En Prusse, les consistoires protestants de Brandebourg, de Moersbourg et de Mendelbourg présentent au roi un délégué. En Bavière, les archevêques catholiques de Munich et de Bamberg font partie de la Chambre haute, ainsi qu'un troisième évêque nommé par le roi. En Saxe, font partie de la Chambre haute un prédicateur évangéliste de la Cour et le doyen du chapitre de Bautzen. Dans le grand Duché de Bade, les catholiques sont représentés par l'évêque de Fribourg, les protestants par le prélat de l'Eglise évangélique. Dans le grand Duché de Brunswick, les protestants sont représentés par deux pasteurs élus.

(3) Voir *Journal officiel d'Alsace-Lorraine*, p. 59 et Appendice.

(4) Dans le grand Duché de Bade les intérêts scientifiques ont trois représentants ; il en est de même en Saxe. En Prusse, chaque Université présente au roi, qui le nomme, un délégué.

(5) Au sujet de cette fondation, voir les détails curieux et attristants que donnent Jeanne et Frédéric. Régamey, *op. cit.*, p. 301 et s.

3° *Représentation des villes.* — Elle est assurée par un délégué de Strasbourg, Metz, Colmar et Mulhouse, élu par les conseils municipaux de ces villes parmi les membres de ces conseils.

Le projet de loi ne prévoyait que la représentation de Strasbourg et de Metz, mais on fit remarquer que Colmar et Mulhouse étaient représentés au sein du Landesausschuss et devaient l'être aussi à la première Chambre. L'exposé des motifs dit : « A cause de l'importance grande des villes dans la vie publique d'un pays, il est juste qu'elles soient représentées... Il a paru utile, pour bien marquer la nécessité d'un accord entre les villes en tant qu'ensemble et leurs représentants, de décider que seuls les membres du Conseil municipal pourront être élus membres de la Chambre haute et que leur siège à cette Chambre disparaîtrait avec ce mandat. »

L'ordonnance réglementant l'élection des représentants des villes a paru le 15 août 1911 (1).

A la séance du Reichstag du 23 mai 1911, le député Ricklin s'éleva avec force contre la représentation des villes, arguant que les campagnes n'étaient pas en fait représentées à la première Chambre d'Alsace-Lorraine ; mais on lui répondit avec raison que là n'était pas la question et que les villes importantes ont aujourd'hui certains intérêts distincts qu'il est utile de défendre avec compétence.

4° *Intérêts commerciaux.* — Ils sont représentés par un délégué élu par chacune des Chambres de commerce de Strasbourg, Colmar, Metz et Mulhouse (2).

---

(1) *Journal officiel d'Alsace-Lorraine*, p. 65.

La représentation des villes est organisée dans les royaumes de Prusse et de Saxe, dans le grand duché de Bade.

(2) Cfr. *Journal officiel*, 1311, p. 75.

5° *Intérêts agricoles.* — Ils sont représentés par « deux membres choisis par le conseil d'agriculture de chacun des trois départements, et dont la profession principale est l'agriculture, et dont l'un devra appartenir, dans chaque département, à la classe des petits propriétaires ».

Dans ces conseils d'agriculture, siègent de droit les préfets, les sous-préfets et bon nombre d'autres éléments qui dépendent étroitement du pouvoir central. Le député Ricklin (1) a pu dire que les six députés élus par ces conseils seraient six députés de plus dans les mains du Gouvernement.

6° *Intérêts ouvriers.* — Les intérêts ouvriers sont enfin représentés par deux membres élus par la Chambre des artisans de Strasbourg.

B) Composition de la Chambre Basse

L'article 7 revêt une importance capitale puisqu'il détermine le mode d'élection des députés à la seconde Chambre d'Alsace-Lorraine. Le chancelier, dans son projet de loi, montra l'impossibilité de maintenir le Landesausschuss comme seconde Chambre, et crut devoir justifier l'adoption du suffrage universel, direct et secret. Après avoir rappelé la composition du Landesausschuss, « *Une réforme constitutionnelle,* dit-il, *qui prévoit l'élimination du Bundesrat et la création d'une première Chambre composée soit de membres de droit, soit de membres nommés par l'Empereur, rend impossible le maintien du Landesausschuss comme seconde Chambre. Il est inadmissible qu'une assemblée législative soit élue par un corps électoral issu lui-même des assemblées communales, et un scrutin indirect tel que celui actuelle-*

(1) Reichstag, 23 mai 1911, p. 7064.

ment adopté serait loin de satisfaire aux besoins et aux désirs du pays. Tout système électoral doit avoir une source et un fondement historique. En Alsace-Lorraine où, depuis plus de 60 ans, les conseils municipaux, généraux et d'arrondissement sont élus au suffrage universel et direct, et où étaient élus pareillement avant 1870 les députés au Corps législatif, il faut organiser une représentation du peuple qui sera issue elle-même du suffrage universel direct et secret.

Le Chancelier annonçait qu'à la loi sur la Constitution, était jointe une loi électorale qui, quoique votée par les organes de l'Empire, serait néanmoins considérée comme faisant partie intégrante de la législation particulière d'Alsace-Lorraine. Cette loi pourrait ainsi être modifiée suivant le mode prévu par l'article 5 pour toutes les lois particulières de l'Alsace-Lorraine. Effectivement, la loi électorale fut votée en même temps que la loi constitutionnelle et une ordonnance la complétant parut le 15 août 1911. Nous consacrerons un chapitre spécial à l'étude succincte de la loi électorale, qui ne se rattache pas, nous devons le dire, aux lois constitutionnelles de l'Alsace-Lorraine.

Une remarque très importante mérite d'être faite ici en ce qui concerne la composition des deux Chambres de la Diète d'Alsace-Lorraine.

Dans tous les Etats confédérés sans exception, sauf dans le duché d'Oldembourg, peuvent être électeurs et sont éligibles dans les élections aux Diètes particulières ceux-là seuls qui possèdent la nationalité particulière d'Etat, la Staatsangehörigkeit. Au contraire, tout Allemand, du seul fait qu'il possède la nationalité d'Empire, la Reichsangehörigkeit, peut participer, où qu'il se trouve, aux élections pour le Reichstag.

En Alsace-Lorraine, nous le savons, il ne pouvait

être question d'une nationalité particulière d'Etat, puisque les deux provinces avaient été directement annexées à l'Empire. La loi de 1879 n'avait rien changé au régime instauré, étant pour ainsi dire et uniquement une loi d'ordre administratif.

Les Alsaciens-Lorrains s'indignaient néanmoins, et avec raison que les immigrés venus des régions les plus diverses de l'Allemagne, parfois peu au courant des besoins ou des aspirations de leur pays, ou même enclins à les contrecarrer puissent prendre part comme les indigènes à toutes les élections. La création d'une Diète particulière et autonome, chargée par conséquent de régler les affaires spéciales de la contrée, leur paraissait devoir entraîner un changement complet de ce fâcheux état de choses. L'article 1 de la nouvelle Constitution stipulant que l'Alsace-Lorraine comptait désormais comme Etat confédéré semblait devoir apporter comme conséquence immédiate la création d'une nationalité particulière, dont la possession aurait été nécessaire pour participer aux élections de la Diète.

Or, dans l'exposé des motifs de son projet de loi, le gouvernement déclarait (1) : « On ne saurait faire de la possession de la nationalité alsacienne-lorraine une condition préalable de l'exercice du droit de vote. 1° Cette prescription, non seulement serait en contradiction avec le caractère particulier de la Terre d'Empire, mais encore elle serait incompatible avec ce fait que depuis notre reprise (Wiedergewinnung) de ce pays, des Allemands de tous les Etats s'y sont installés en grand nombre, y ont établi le centre de leurs affaires et s'y sentent chez eux, sans avoir acquis cependant le moindre lien légal. Les vieux Allemands forment le 15 0/0 de la population ; 2° cette prescription serait donc une injuste dimi-

(1) Exposé des motifs, p. 31.

nution des droits de ceux-ci. Elle paralyserait le développement de la germanisation dans ce pays, où un contrepoids est si nécessaire pour s'opposer aux éléments moyens des populations urbaines. »

Le chancelier de l'Empire, M. Delbrück, le secrétaire d'Etat et les junkers prussiens ont à maintes reprises défendu cette même thèse en la développant. Ils ont montré par là une fois de plus la façon plutôt bizarre dont ils entendaient faire de l'Alsace-Lorraine un Etat confédéré. Les efforts généreux de M. Emmel, de l'abbé Wetterlé, de M. Preiss n'ont pu aboutir.

Après comme avant, il n'y a donc pas de nationalité alsacienne-lorraine. Il en résulte que peuvent être électeurs et peuvent être élus tous ceux qui, remplissant les conditions accessoires imposées, sont Allemands et possèdent par conséquent la nationalité d'Empire, la Reichsangehörigkeit.

Par contre, un Alsacien-Lorrain, établi par exemple en Bavière, en Saxe ou en Prusse, ne pourra toujours pas participer aux élections aux divers Landtags de ces pays. Les Bavarois, les Saxons ou les Prussiens veulent être maîtres chez eux, mais ils ne veulent pas accorder ce droit aux Alsaciens-Lorrains.

CHAPITRE X

LA DIÈTE : RÈGLES GÉNÉRALES ET COMPÉTENCE

I Règles générales s'appliquant a la Diète et a ses membres

Les élections à la seconde Chambre d'Alsace-Lorraine ont lieu le même jour. La date en est fixée par une ordonnance du Statthalter. La durée du mandat législatif est normalement de cinq années à dater du jour même des élections (art. 8). Bien entendu, la dissolution de la Chambre, l'annulation de l'élection, la démission, la perte des droits civils et politiques, etc., etc., entraînent *ipso facto* la perte du mandat (1).

Les élections à la Délégation d'Alsace-Lorraine étaient déférées au Conseil d'Etat qui se composait de dix membres nommés par le Kaiser (art. 11, loi du 4 juillet 1879). Le Conseil d'Etat étant supprimé, les élections à la seconde Chambre seront désormais déférées au Tribunal administratif supérieur (1), et en attendant la création de ce tribunal à un Sénat de la Cour d'appel de Colmar (art. 9). Dans toutes les Constitutions des Etats confédérés, l'examen de la validité des élections est réservé à la Chambre basse ou à la Chambre unique. Le gouvernement allemand, sachant que ses partisans seraient en mino-

(1) Exposé des motifs, page 16. Rapport de la commission, p. 34.

rité à la Chambre basse d'Alsace-Lorraine, a préféré créer une règle nouvelle. Certes, il est bien permis de douter de l'impartialité d'une chambre législative lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur la validité de telle ou telle élection, mais il est également très certain que le Tribunal administratif supérieur, tout entier dans les mains du gouvernement, aura parfois de bien grandes tentations.

Les fonctionnaires sont éligibles à la première comme à la seconde chambre, et sous l'appellation de fonctionnaires on comprend tous ceux qui occupent un poste prévu par la loi. Ils ne sont même pas tenus de prendre un congé. Toutefois, si un député de la seconde Chambre devient fonctionnaire ou si, étant déjà fonctionnaire il est nommé à des fonctions d'un rang supérieur ou mieux salariées, il perd son siège et doit le récupérer, s'il y tient, par une nouvelle élection (art. 10). Pareille règle existe dans la plupart des Etats confédérés (1).

L'empereur exerçant la puissance souveraine en Alsace-Lorraine est dès lors appelé à convoquer, ouvrir, proroger, clore et dissoudre les Chambres (art. 11). Il est universellement admis que la première Chambre partage toujours le sort de la seconde. Toutefois, la dissolution de la seconde Chambre n'entraîne pas partout la dissolution de la Chambre Haute. C'est le cas en Saxe. La dissolution simultanée est prévue au contraire, en Wurtemberg, à Bade, en Hesse, en Prusse et en Bavière. Dans ces deux derniers pays, une dissolution de la Chambre Haute est tout à fait théorique puisque la Chambre

(1) La Bavière (Loi du 9 avril 1906, art. 36), la Saxe (Loi du 5 mai 1909, art. 71), la Hesse décident que l'acceptation d'une fonction salariée entraîne la perte du mandat législatif pour la seconde chambre seulement. Le Wurtemberg et Bade décident au contraire que cette règle s'applique aussi aux membres de la première chambre.

Haute se compose seulement de membres héréditaires ou nommés à vie par le roi. Pareille remarque peut s'appliquer à la nouvelle Chambre Haute d'Alsace-Lorraine. Néanmoins, l'Empereur a conservé le droit de dissoudre l'une et l'autre Chambre ensemble ou séparément et dans ce cas « la dissolution de l'une des deux Chambres seulement, entraîne pour l'autre la clôture de la session. »

Les Chambres sont convoquées chaque année en session ordinaire par une ordonnance impériale contresignée par le chancelier. Elles peuvent être aussi convoquées en session extraordinaire. La clôture de la session une fois prononcée, entre en jeu le principe de la discontinuité suivant lequel tout projet et toute proposition de loi, soumis dans l'autre session doivent, pour être discutés, être complètement repris à pied d'œuvre. La prorogation suppose au contraire le principe inverse de la continuité.

La dissolution des Chambres est une prérogative reconnue à l'Empereur tandis que dans la Constitution d'Empire (art. 24), la dissolution du Reichstag suppose une décision du Bundesrat et l'approbation de l'Empereur.

Au cas de dissolution, le Landtag doit être de nouveau convoqué dans un délai maximum de 30 jours. C'est là une obligation constitutionnelle qui incombe à l'empereur, et nul ne peut le suppléer (art. 12). Au cas d'ajournement, le Landtag doit être réuni à nouveau dans un délai de trente jours à moins qu'il n'en ait décidé autrement (1).

Les membres de la Diète d'Alsace-Lorraine doivent, au préalable, prêter le serment d'obéissance à la Constitution et de fidélité à l'Empereur (ar. 14). Le refus de prêter serment ou le fait de ne vouloir

(1) Exposé des motifs, p. 17. Rapport de la commission, p. 35.

prêter serment que sous condition, met obstacle à l'exercice du mandat de député. Cette prescription qui existait pour les membres de la Délégation mais qui n'existe pas au contraire pour les membres du Reichstag, a rencontré une vive opposition chez les Socialistes, quoique inscrite dans la constitution de tous les Etats confédérés. Aux temps héroïques de la protestation pure et simple, l'obligation du serment fut utilisée avec succès par le gouvernement allemand contre les Alsaciens-Lorrains. Aujourd'hui, ceux-ci ne luttent plus que sur le terrain des faits accomplis et l'obligation de prêter serment n'offre pour eux aucune importance réelle

Chacune des deux Chambres fixe, au moyen d'un règlement d'affaires, la marche de ses travaux et sa discipline intérieure. Elle nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires (art. 13). De même et par analogie avec ce qui existe partout, les débats sont publics et les compte-rendus qui en sont faits jouissent d'une entière immunité juridique s'ils sont de bonne foi (art 15)

Les membres de la Diète d'Alsace-Lorraine possèdent un droit d'initiative sauf pour toutes les questions d'ordre constitutionnel par exemple, qui sont de la compétence de l'empire (1). Ils possèdent aussi le droit d'interpellation et ceci est une grande inovation (art. 16).

Le Landesausschuss ne possédait pas ce droit. A coup sûr, il pouvait poser des questions au gouvernement, mais, comme dit fort justement Léoni (2) : « L'interpellation est plus qu'une simple question,

---

(1) Le second alinéa de l'art. 16, suivant lequel « des projets de loi qui auront été rejetés par l'une des chambres ou par l'empereur ne pourront être présentés à nouveau devant la même session » est inscrit dans la plupart des constitutions des Etats confédérés.

(2) Leoni, *op. cit.*, p. 70.

c'est un moyen politique et légal d'évoquer la responsabilité du gouvernement ». Or, le gouvernement d'Alsace-Lorraine, nous le savons, n'était pas responsable devant le Landesausschuss. Il est vrai que sous le nouveau régime, le gouvernement d'Alsace-Lorraine ne sera pas non plus responsable devant le Landtag et, par un vote hostile, celui-ci ne pourra pas le contraindre à se retirer. Mais, possédant le droit d'interpellation, le Landtag pourra faire figurer les interpellations sur son ordre du jour, obliger le gouvernement à répondre, à s'expliquer, il pourra enfin et surtout user du droit qui lui est ainsi reconnu pour exprimer ses désirs et ses vœux (1).

Les députés de la Diète d'Alsace-Lorraine possèdent l'immunité parlementaire tout comme ceux de France (art. 20, 21), ils sont les représentants de tout le peuple, et dès lors, ils ne sont liés par aucun mandat impératif (art. 19) (2). Ils prennent leurs décisions à la majorité absolue. Pour délibérer valablement la présence d'au moins 28 membres, est nécessaire à la première Chambre et dans la seconde Chambre, la

---

(1) Le règlement de la seconde Chambre est assez semblable à celu du Landtag Wurtembergeois. La Chambre jouira du droit d'interpellation et la discussion pourra se terminer chaque fois par un acte de blâme ou de confiance à l'adresse du gouvernement. On sait qu'au Reichstag ce droit n'existe pas encore. La première Chambre où les éléments réactionnaires dominent a admis le droit d'interpellation, mais sans aucune sanction, terminant le débat, *Messager d'Alsace-Lorraine* du 23 décembre 1911.

(2) Heim dans son excellent commentaire fait à propos de l'article 19 les remarques suivantes : « L'alinéa 1 du parag. 19 s'inspire de l'art. 29 de la Constitution de l'empire... Les membres du Landtag au point de vue du droit ne sont pas les représentants du peuple entier, de leurs circonscriptions ou de leurs électeurs, ils sont tout simplement membres d'un collège appelé à coopérer à l'activité de l'état et à contrôler cette activité. Ce collège suivant une fiction universellement acceptée aujourd'hui et censée incarner la volonté du peuple. En réalité, le peuple au point de vue du droit, participe seulement à sa formation en élisant tous ou à peu près tous les membres qui la composent. Mais aussitôt que ce collège est constitué, tous les droits du peuple disparaissent ».

présence de la majorité du nombre légal des membres qui la composent (art. 18).

Les membres du ministère et les fonctionnaires délégués à leur place ont toujours le droit d'assister aux séances des Chambres et aux séances des commissions. Ils ont aussi le droit d'être toujours entendus sur leurs demandes.

II. Compétence de la Diète d'Alsace-Lorraine

Nous avons retracé les vicissitudes diverses du pouvoir législatif en Alsace-Lorraine, pouvoir confié d'abord à l'empereur, puis aux organes de l'empire, puis de nouveau à l'empereur, sous réserve de la coopération du Bundesrat et du Reichstag. Dans le dernier état du droit, le Reichstag avait été pratiquement éliminé et remplacé dans son rôle propre par le Landesausschuss, mais le gouvernement avait toujours la faculté de recourir au Reichstag si besoin était, pour arriver à ses fins.

Désormais, non seulement le Reichstag, mais encore le Bundesrat, seront éliminés des affaires d'Alsace-Lorraine. Ils sont remplacés par une Diète possédant en principe des droits analogues à ceux dont jouissent les Diètes des divers Etats confédérés, sauf plusieurs exceptions importantes qui méritent d'être soulignées.

Dans le Droit public allemand, il faut distinguer trois domaines législatifs « celui qui tombe exclusivement sous la compétence de la législation de l'empire, celui où cette législation est compétente à titre facultatif, qui est en même temps, mais à certaines conditions, le domaine de la législation des Etats confédérés et enfin le domaine où ces Etats sont exclusivement compétents en matière de législation (1). »

(1) Laband, tome II, page 429.

La compétence exclusive de l'empire s'applique à toutes les matières qui supposent justement « la réunion de tous les Etats en une unité supérieure à l'empire » et à celles fixées par la Constitution. Inversement, les Diètes des Etats confédérés sont compétentes dans tous les domaines qui n'ont pas été réservés à l'empire.

Il serait trop long de vouloir tracer, de façon précise, la ligne de démarcation entre la législation de l'empire et la législation particulière des Etats confédérés. Aussi bien, les Alsaciens-Lorrains demandant surtout que leur pays formât un Etat confédéré à l'instar des autres, avec les mêmes droits et les mêmes privilèges, il sera plus utile de montrer en quoi ces aspirations ont été déçues une fois encore au point de vue législatif.

Nous allons donc préciser les anomalies et les restrictions que l'on trouve dans la nouvelle Constitution par rapport au régime normal, c'est-à-dire commun à tous les autres Etats confédérés dans le domaine légal.

A. *Questions constitutionnelles*

L'empire allemand n'a pas à s'occuper des questions d'ordre constitutionnel qui peuvent se poser dans les divers Etats confédérés. Cela se comprend puisque l'empire allemand suppose l'existence souveraine de ces Etats, puisqu'il en est la résultante. Lorsque le Wurtemberg en 1906, la Hesse en 1911 ont revisé leurs Constitutions, ce sont les souverains de ces pays qui ont procédé avec la coopération de leurs Diètes particulières à cette révision et l'empire ne s'en est pas occupé. Toute autre attitude de sa part eut été une atteinte grave à l'indépendance souveraine, quoique restrictivement limitée de ces Etats.

Au contraire, et nous l'avons déjà dit, la loi cons-

titutionnelle applicable à l'Alsace-Lorraine est une loi d'empire dont n'a pas à connaître la Diète de ce pays, Diète qui ne doit elle-même son existence qu'à l'empire et qui demain peut disparaître de son fait.

Par une disposition spéciale, il a été stipulé que la loi électorale, quoique octroyée elle aussi par les organes de l'empire, serait considérée désormais comme loi particulière d'Alsace-Lorraine, susceptible par conséquent d'être révisée et remaniée par la Diète de ce pays.

B. *La clause du budget*

La situation budgétaire de l'Alsace-Lorraine, comme le fait très justement remarquer M. Antony (1), n'est pas une des particularités les moins bizarres du régime instauré par la loi du 3 juin 1871 en Alsace-Lorraine. En droit, il semblait que l'Alsace-Lorraine, occupant vis-à-vis de l'Empire une situation analogue à celle qu'elle occupait vis-à-vis de l'Etat Français, toutes ses recettes et toutes ses dépenses auraient dû se confondre avec celles de l'Empire, comme elles s'étaient confondues avec celles de l'Etat français.

La loi du 9 juin 1871 établit cependant une distinction entre le fisc de l'Alsace-Lorraine et le fisc impérial. Au point de vue budgétaire l'Alsace-Lorraine fut traitée, dès le principe, comme un Etat-membre. Ce n'était évidemment qu'une tolérance, une situation de fait, que l'Empire pouvait changer à son gré, comme il pouvait d'ailleurs, supprimer toutes les libertés accordées à la Terre d'empire.

La nouvelle loi constitutionnelle reconnaît au Landtag d'Alsace-Lorraine des droits budgétaires analogues à ceux que possèdent habituellement tou-

---

(1) *Revue des Sciences politiques*, janvier-février 1912.

tes les assemblées législatives. Nous devons cependant nous arrêter sur une disposition de la loi qui renverse toutes nos idées modernes sur la nature même du budget et sur le mécanisme budgétaire.

L'art 5, dernier alinéa, dit en effet : « *Des impôts et des taxes ne peuvent être prélevées pour la caisse de l'Etat, qu'en tant qu'ils sont compris dans le budget ou ordonnés par une loi spéciale. A l'expiration de l'année budgétaire, le gouvernement est autorisé jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi budgétaire, à émettre des bons du Trésor, en tant que les recettes provenant des taxes et des impôts légalement fixés, sont insuffisantes pour parer aux obligations juridiquement fondées de la Caisse du pays, pour continuer les constructions commencées en vertu d'un devis soumis préalablement à la Chambre et accepté par elle, pour maintenir les institutions légalement existantes* ».

Ce dernier membre de phrase est significatif.

Le budget est une prévision de l'état des recettes et des dépenses d'un pays, pendant une période déterminée En Alsace-Lorraine, le budget est annuel comme dans la Constitution de l'empire. Dans les autres Etats, il est le plus souvent biennal et même dans certains triennal. L'année budgétaire commence en Alsace-Lorraine, le premier avril et finit le 31 mars.

Le budget est préparé par le gouvernement et soumis, au nom de l'empereur, à l'approbation de la Diète. Vu l'organisation spéciale de l'empire allemand, il est certaines recettes et certaines dépenses qui ne sont point soumises à l'approbation des Diètes particulières.

Nous n'insisterons pas sur le rôle important que joue le budget, au point de vue des libertés constitutionnelles. Les assemblées législatives possèdent, dans l'octroi ou le refus du budget, une arme utile contre

la tyrannie du Prince et souvent elles en ont fait un efficace usage. Le refus du budget dans des pays parlementaristes comme la France ou l'Angleterre met le gouvernement dans l'impossibilité absolue de continuer son rôle. Il est obligé de se soumettre ou de se démettre. Aucune contestation n'est possible à ce sujet, au point de vue théorique et voilà pourquoi d'ailleurs, la question ne s'y pose pas de façon pratique à l'heure actuelle.

Bien plus, on tend chaque jour davantage, à laisser à la seconde Chambre, c'est-à-dire à la Chambre issue de l'élection populaire, le soin exclusif de régler les questions budgétaires. En France, quoique la règle ne soit pas expressément mentionnée dans la Constitution de 1875, on s'accorde à dénier au Sénat toute initiative en matière de dépenses publiques et la tendance se manifeste bien nette de ne pas lui laisser à ce sujet la moindre possibilité d'examen. En Angleterre, la Chambre des Lords devra désormais accepter ou rejeter en bloc, le budget voté par la Chambre des communes ; en Allemagne, cette restriction aux droits de la Chambre haute existe dans plusieurs Etats confédérés, notamment en Prusse. Elle a été inscrite dans la nouvelle Constitution d'Alsace-Lorraine, ainsi que le Droit d'initiative réservé au gouvernement pour toutes dépenses non prévues et pour toutes augmentation de dépenses prévues.

En revanche, les théoriciens allemands se refusent absolument à reconnaître aux assemblées délibérantes, la possibilité d'arrêter par un vote hostile, la marche du char de l'Etat. Ils déclarent qu'au cas de conflit irrémédiable entre la Diète et le Prince, le dernier mot doit toujours rester à celui-ci, même en matière budgétaire, pour la raison bien simple qu'il est seul souverain et concentre en lui tous les pouvoirs. Sans doute, disent-ils, le Prince doit bien coopérer avec certains organes législatifs qui fixent le

contenu de la loi, mais ces organes ont justement un rôle très limité, et ils ne peuvent point, à eux seuls, et par un vote hostile, arrêter la vie publique du pays qui repose sur un ensemble d'institutions et de lois hors de leur atteinte. C'est pourquoi le Prince n'aura sans doute pas le droit de créer des recettes ou des dépenses nouvelles, supposant le vote régulier d'une loi et par conséquent la participation de la Diète, mais il pourra ou plutôt il devra assurer par tous moyens, l'exécutions des lois préexistantes, le maintien des institutions préétablies, le fonctionnement régulier des rouages de l'Etat que seule la Diète ne peut mettre en péril.

On conçoit facilement la portée d'une théorie pareille qui cadre d'ailleurs parfaitement avec les postulats admis en Allemagne, en matière de Droit public. Les pouvoirs du Prince ne seraient plus en réalité intangibles, si chaque année, la Diète pouvait les mettre définitivement en échec, au moment de la dscussion du budget ; tôt ou tard, le parlementarisme ne tarderait pas à modifier complètement l'ordre des choses établi et à assurer la prééminence du parlement.

Dans la pratique, le cas s'est seulement présenté en Prusse d'un conflit irrémédiable entre le roi et le Landtag et qui eut pour conséquence le refus par celui-ci de voter le budget. Appuyé, d'ailleurs, par l'opinion publique, de 1862 à 1866, le roi de Prusse gouverna sans budget, mais il faut bien remarquer qu'en 1866, il fit en quelque sorte, amende honorable et reconnut avoir commis une illégalité.

Aujourd'hui la science officielle allemande est plus royaliste que le roi. Elle proclame à l'unisson, le Droit du Prince à se passer, s'il le faut, du consentement de la Diète. Mais aucune Constitution ne prévoit le cas, ou ne le résout et l'on peut être certain que dans

la pratique, même en Prusse, jamais le Prince n'oserait plus gouverner sans budget légalement voté, malgré tous les raisonnements et toutes les déductions des commentateurs. En donnant au Gouvernement l'autorisation d'émettre des bons du Trésor, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi budgétaire, et ce pour maintenir les institutions légalement existantes, l'art. 5 de la nouvelle Constitution d'Alsace-Lorraine, qui d'ailleurs n'a pas soulevé l'émotion à laquelle on aurait pu s'attendre, constitue dès lors une anomalie difficile à justifier. Le peuple alsacien-lorrain a le droit de regretter cette nouvelle preuve de méfiance à l'égard de sa Diète. Si tant est que dans les autres Etats, le gouvernement possède une arme semblable (et ceci paraît bien douteux), cette arme n'en demeure pas moins cachée, et il n'était pas besoin d'en munir de façon si apparente, le gouvernement alsacien-lorrain, Dieu merci ! suffisamment équipé.

C. *Ordonnances de nécessité*

L'art. 23 établit que l'empereur aura le droit, en l'absence du Landtag d'édicter des ordonnances ayant force de loi. Ces ordonnances doivent être soumises à la ratification postérieure du Landtag. Elles perdent leur force légale s'il refuse de les approuver. Au surplus, ces ordonnances ne peuvent être rendues que si le maintien de la sécurité publique ou la suppression d'un calamité exceptionnelle l'exigent absolument.

Les pouvoirs ainsi accordés à l'empereur paraissent quelque peu exorbitants. Ils cadrent parfaitement toutefois avec les principes du Droit public allemand qui attribuent au Prince tout pouvoir souverain.

Nous trouvons des dispositions analogues en Saxe,

en Bavière, dans le grand duché de Bade. L'art. 28 de la loi du 25 juin 1873, reconnaissait déjà à l'Empereur, le droit qui lui est à nouveau confirmé d'édicter avec l'autorisation du Bundesrat, des ordonnances ayant force de loi intérimaire.

A l'exercice de ce droit étaient mises plusieurs conditions (1).

1° Il fallait que le Reichstag ne fut pas assemblé ;

2° Les ordonnances en question ne devaient rien contenir qui contredise la constitution d'Alsace-Lorraine, les lois d'Empire applicables à l'Alsace-Lorraine et les matières pour lesquelles étaient toujours nécessaires l'assentiment du Reichstag, telles que définies par l'art. 3 de la loi du 9 juin 1871 (acceptation d'emprunts ou retraits de garanties pour l'Alsace-Lorraine susceptible d'obérer l'empire de quelque façon que ce soit).

3° Les ordonnances étaient soumises à l'approbation du Reichstag dès qu'il était appelé à siéger. Elles cessaient ipso facto d'avoir force de loi, si le Reichstag se refusait à les approuver.

Il a été fait trois applications de l'art. 28 que nous commentons. Le Reichstag a toujours approuvé l'initiative de l'empereur. Il est à remarquer que cette initiative de l'empereur pouvait s'exercer même durant une session du Landesausschuss.

L'élimination successive du Reichstag et du Bundesrat appelait un changement dans l'ordre de choses ainsi établi. L'art. 23 qui apporte ce changement, répète textuellement l'art. 63 de la Constitution prussienne, suivant lequel le roi peut rendre des ordonnances ayant force de loi « si le maintien de la sécurité publique ou la suppression d'une calamité exceptionnelle l'exigent absolument ». En Saxe (art. 88

(1) Léoni, *op. cit.*, p. 164.

de la Constitution) et en Bade (art. 66 de la Constitution), ce droit existe lorsque le bien de l'Etat l'exige absolument et lorsque tout retard serait nuisible à l'obtention du but qu'on cherche à atteindre. En Wurtemberg et en Hesse existent des dispositions à peu près analogues.

Les restrictions apportées au droit de l'empereur par l'art. 28 de la loi du 25 juin 1873, subsistent toutes, *mutatis mutandis*. Les ordonnances de nécessité ne peuvent s'appliquer évidemment qu'aux affaires pour lesquelles le Landtag d'Alsace-Lorraine est compétent puisqu'elles sont toujours soumises à son acceptation. Elles ne peuvent être rendues qu'en l'absence du Landtag, et ont force de loi sous la condition résolutoire de l'acceptation ultérieure dudit Landtag (1). Ces ordonnances doivent avoir pour but de maintenir la sécurité publique ou de supprimer une calamité exceptionnelle. Peu importe que cette calamité affecte ou non toute la région, mais elle doit offrir un caractère exceptionnel, imprévu, et demander une solution immédiate.

Les ordonnances de nécessité doivent être publiées dans le *Bulletin Officiel* des lois d'Alsace-Lorraine, avec le contreseing du Statthalter ou à son défaut du secrétaire d'état. Le rejet de ces ordonnances par une des deux chambres doit être également publié.

D. *Question des chemin de fer*

Lors des négociations qui précédèrent la signature du traité de Francfort les Allemands avaient exigé

---

(1) Sur ce point, voir les commentaires sur la Constitution Prussienne, notamment Schwartz. Les commentateurs discutent sur le point de savoir si l'acceptation du Landtag transforment l'ordonnance de nécessité en loi (dans ce sens Léoni) ou si elles ne demeureront pas toujours ordonnances simplement (dans ce sens Laband et Heim.)

la rétrocession par la Cie de l'Est des lignes de chemins de fer qu'elle exploitait en Alsace-Lorraine. Cette rétrocession fut consentie moyennant une indemnité de 825 millions. En réalité, la Compagnie de l'Est comme le fait très justement remarquer M. May (1), « *aurait pu, comme par le passé, continuer son exploitation, jusqu'aux termes de sa concession. De même qu'il était permis à des Allemands de posséder et administrer en France des industries privées, rien n'empêchait une société commerciale française d'avoir en Allemagne, un établissement d'ordre commercial qu'elle pourrait gérer en pleine liberté.* » Mais, ajoute le savant auteur « *Les chemins de fer, l'Allemagne l'avait bien senti, sont à la fois un instrument de pénétration pacifique et une arme de combat. Entre les mains d'une compagnie française, le réseau alsacien-lorrain eut été comme une sorte de véhicule de l'influence française et cela dans les pays où l'on se proposait d'instituer le plus promptement possible l'œuvre de germanisation. Bien plus, comme l'Allemagne savait tout le parti qu'une stratégie scientifique peut tirer des voies ferrées, il paraissait peu vraisemblable qu'elle les abandonnerait à une société qui ne serait pas dans sa main, dans son entière discrétion. Il n'y avait donc aucune chance qu'on laissât la compagnie de l'Est continuer à exploiter son réseau en pays annexé. Mais, comme elle était une personne privée, il ne pouvait être question de la déposséder de sa propriété sans s'être entendu avec elle et sans lui offrir une indemnité d'expropriation convenable. Les négociations allemandes songèrent à s'acquitter de cette obligation au plus bas prix.* »

L'Empire allemand ne s'est pas sbstitué à la Cie

(1) *Le Traité de Francfort*, p. 254 et s.

de l'Est comme concessionnaire, il s'est attribué tous les droits réunis que possédaient l'Etat et la Compagnie de telle façon qu'il demeure maitre absolu du réseau alsacien-lorrain. Les diverses lois qui ont apporté des modifications à la Constitution d'Alsace-Lorraine n'ont jamais rien changé à cette situation spéciale de l'Empire, et la loi que nous étudions n'y a rien changé non plus. Le Chancelier demeure avant comme après à la tête de l'administration que nécessite l'exploitation du réseau alsacien-lorrain, et qui a été créée spécialement à cet effet par le décret du 27 mars 1878.

On a souvent discuté la question de savoir si la loi du 9 avril 1871 n'avait pas attribué au pays d'Alsace-Lorraine la souveraineté sur le réseau ferré au lieu et place de l'Empire. La réponse n'est pas douteuse pour ceux qui, comme nous, considèrent que la loi du 9 juin 1871 n'a nullement donné à l'Alsace-Lorraine le caractère d'Etat. Aussi bien et comme le font justement remarquer Brück et Wissmann : 1° L'Alsace-Lorraine n'a jamais décidé de la construction de la moindre ligne, non plus que de son plan ; 2° L'Alsace-Lorraine n'a jamais fixé aucun tarif ; 3° L'Alsace-Lorraine n'a jamais eu le moindre droit de surveillance, elle n'a jamais dirigé la police. C'est l'Empire qui a toujours exercé ce triple rôle dans lequel se résument les caractères principaux de la souveraineté sur les chemins de fer.

L'art. 24 de la nouvelle Constitution consacre l'ancien état de choses, qui sauvegarde, a-t-on dit, soit au sein de la Commission, soit dans plusieurs discours au Reichstag, la puissance militaire de l'Empire, et qui protège les intérêts des régions pauvres.

Une distinction essentielle doit être faite cependant entre les lignes que l'Empire construit lui-même et celles qui pourraient être construites par d'autres, avec son autorisation. L'Empire a sur les pre-

mières et sur les secondes, un droit absolu de souveraineté, mais tandis que les premières sont exploitées par ses soins, les secondes le sont par les soins de l'administration d'Alsace-Lorraine. Il n'y a donc dans ce dernier pays, qu'un seul réseau d'Empire, mais ce réseau est exploité directement tantôt par l'Empire, tantôt par l'administration de l'Alsace-Lorraine.

L'autorisation de l'Empire est nécessaire pour construire la moindre ligne de chemin de fer, qu'elle soit ou non à voie étroite, d'intérêt général ou d'intérêt local. L'Empire sauvegarde ainsi ses intérêts militaires et il empêche aussi, toute concurrence susceptible de lui déplaire. Aussi bien son autorisation de construire une ligne de chemin de fer ne présente pas un caractère de concession analogue à celui que nous observons en France lorsqu'il s'agit de Compagnies. Une fois l'autorisation donnée et les plans approuvés par le gouvernement, l'Alsace-Lorraine agit comme le ferait l'Empire lui-même, pour la construction et l'exploitation de la voie ferrée, il accorde les concessions, procède aux expropriations, etc, etc.

On avait fort justement proposé à la Commission, de limiter aux voies d'intérêt général les droits exorbitants reconnus à l'Empire. Il est anormal que son autorisation soit nécessaire pour construire des lignes d'intérêt simplement local et parfois même urbain. A fortiori, est-il inadmissible que l'Empire puisse entraver la construction d'une voie ferrée jugée utile au développement économique du pays. Pour justifier les dispositions ainsi maintenues, le Gouvernement de Berlin a rappelé que l'Empire usait simplement des droits qui étaient reconnus au gouvernement français avant l'annexion.

Ce raisonnement est un pur sophisme. Il ne faut pas oublier que la France est un pays essentielle-

ment unitaire et nullement composée d'Etats confédérés souverains.

En résumé, l'art. 24 de la Constitution de 1911 ne change pour ainsi dire rien à la situation déjà existante. Signalons cependant deux nouveautés :

1° En principe, l'administration de l'Empire doit consulter les autorités d'Alsace-Lorraine et être d'accord avec elles.

2° Au cas de mésentente, le Conseil fédéral est arbitre.

Malgré tout, cet art. 24 est mauvais en ce sens qu'il musèle les Alsaciens-Lorrains et qu'il codifie hors de leurs atteinte un état de choses évidemment détestable (1).

E. *Question religieuse*

Art. 24 a. — *La loi concernant l'égalité des droits confessionnels au point de vue civil et politique du 3 juillet 1869 sera introduite en Alsace-Lorraine.*

Il suffit de se reporter au projet de loi du Gouvernement et au rapport de la commission pour se rendre compte que cet article a été ajouté après coup.

Il est né d'un amendement présenté par von Dircksen, au nom du Reichspartei et suivant lequel devaient disparaître toutes les inégalités pouvant provenir de la pratique de telle ou telle religion notamment dans l'admission aux emplois publics.

En réalité, cet amendement enfonçait une porte déjà grande ouverte, puisque depuis la Déclaration des Droits de l'homme et le décret du 24 décembre 1789, l'égalité de tous les citoyens au point de vue

(1) Voir à ce sujet le compte rendu de la mémorable séance du 22 mars au Landesausschuss.

religieux comme d'ailleurs au point de vue politique, n'a jamais été discutée en Alsace-Lorraine.

Mais von Dircksen et ses amis ont affecté de craindre que le parti-prêtre qui jouit en Alsace-Lorraine d'une influence basée sur sa fidélité à l'influence française pourrait faire courir de sérieux dangers à l'égalité religieuse. Le Gouverement de Berlin, en se pliant devant les exigences du parti de l'Empire, a pris à son compte cette stupidité.

En vertu du paragraphe 24 a, les questions religieuses ne doivent pas être de la compétence du parlement d'AlsaceLorraine. Elles sont désormais, réglées par une loi d'empire.

F. *Question des langues*

Art. 24 b. — *La langue officielle des autorités et des corps constitués publics, ainsi que la langue de l'instruction dans les écoles est la langue allemande. Dans les régions de population en majorité de langue française, il pourra être fait à l'avenir des exceptions en faveur de la langue française, d'après les prescriptions de la loi sur langue française officielle du* 31 *mars* 1872. *Le statthalter peut, de même, autoriser la langue française comme langue d'instruction dans la mesure accordée jusqu'à présent, en vertu du paragraphe* 4 *de la loi sur l'instruction publique du* 12 *février* 1873.

Comme du précédent, le parti de l'empire (die Reichspartei) fit de l'insertion de ce paragraphe dans la constitution une condition *sine qua non* de son adhésion et de son vote favorable. Il ne l'obtint pas sans peine puisque l'amendement proposé, dut être modifié cinq fois avant d'être définitivement adopté.

Nous ne nous étendrons pas longtemps sur cet article de la Constitution inspiré par des motifs

purement politiques et sans aucune nécessité. Il ne change rien à ce qui existait et à ce qui aurait toujours existé.

Les Alsaciens-Lorrains se sont néanmoins vivement opposés à ce qu'il fit partie intégrante de la Constitution (1), d'abord à cause de son caractère anormal parce que ainsi les pratiques jusqu'alors employées par le gouvernement d'Alsace-Lorraine étaient fondées « sur de simples ordonnances ou sur des lois locales que le parlement de Strasbourg pourrait modifier ou dont il pourrait contrôler l'exercice.

» En inscrivant les prescriptions relatives à la langue officielle dans la constitution, on leur a donné un caractère définitif. Dorénavant, seuls le Reichstag et le Bundesrat pourront y apporter des changements et les Chambres alsaciennes se trouveront constamment devant l'irréductible fait accompli ».

La discussion passionnée qui eut lieu à la Commission, donne d'ailleurs, un caractère particulier à la mesure ainsi adoptée, elle mérite d'être soulignée dans un livre Français. Von Dircksen, auteur du premier amendement, déclara que la question des langues était pour lui une question politique. Il se défen-

---

(1) A maintes reprises, la délégation d'Alsace-Lorraine s'est occupée de la question si palpitante de l'enseignement de la langue française. Le 12 mai 1903, toute une séance fut employée à la discuter. La majorité du Landesausschuss demandait l'enseignement obligatoire de la langue française dans toutes les écoles primaires et adoptait une proposition de M. Blumenthal ainsi conçue : « Plaise à la délégation décider d'inviter le gouvernement à satisfaire, par tous les moyens possibles, le besoin d'apprendre le français qui au point de vue des intérêts économiques, se manifeste dans toutes les couches de la population et dans le pays tout entier ». Le gouvernement se refusa au contraire à vouloir rien organiser officiellement et se contenta de déclarer qu'il favoriserait l'enseignement du français à titre facultatif et privé. Le 10 mars 1909, la délégation avait adopté à la presque unanimité une motion de M. Kubler, demandant l'enseignement obligatoire de la langue française dans les écoles primaires d'Alsace. L'adoption de ce vœu mit en fureur le trop célèbre M. Gneisse et ce fut le point de départ des incidents nombreux qui préludèrent au procès Gneisse-Wetterlé-Hansi.

dit d'être inspiré par des sentiments anti-français, mais il voulait seulement empêcher que la situation actuelle de l'Allemagne dans les écoles d'Alsace-Lorraine n'empirât comme le pouvaient faire craindre certains événements récents. On objecta à Von Dircksen que la langue française était indispensable aux Alsaciens-Lorrains à cause de leurs relations forcées avec la Suisse et le Luxembourg. Le secrétaire d'Etat en Alsace-Lorraine, fit un rapide historique de la question des langues, depuis l'annexion, démontra qu'à l'heure actuelle, elle ne présentait aucune difficulté puisque elle se posait seulement dans 16 0/0 à peine des 2941 écoles que possédaient les pays annexés. Cette déclaration formelle ne suffit pas et pour s'assurer les quelques voix du parti de l'Empire et des coservateurs libres (1), le gouvernement laissa insérer dans la Constitution cet article des langues qui est une injure pour les Alsaciens-Lorrains et qui ajoute un grief de plus à ceux déjà si nombreux qu'ils pouvaient réellement faire valoir.

Et maintenant, deux mots sur la situation ainsi faite et qui ne rappelle que trop la situation des malheureux Polonais et des Danois du Schlessvig.

La langue allemande est d'abord la langue officielle des autorités et des corps constitués, de tous les agents de l'administration et des représentants ecclésiastiques.

La loi du 31 mars 1872, stipule que tous les actes publics (proclamations, décisions, etc, etc) doivent être rédigés en allemand. Les actes privés, présentés à l'enregistrement doivent, s'ils sont rédigés en Français, être traduits en allemand aux frais des

---

(1) Cfr. *Nouvelliste d'Alsace-Lorraine*, Delsor (Rtg., 23 mai, p. 7077) : « De bonnes raisons d'introduire ce paragraphe dans la loi, on n'en peut donner, mais il fallait avoir pour soi les vingts députés groupés autour de Von Dircksen afin d'avoir une majorité et ce paragraphe a été introduit pour lui donner satisfaction ».

parties. Les débats aux conseils municipaux, devant les Tribunaux doivent pareillement avoir lieu en allemand ; on a recours à un interprête, si besoin est. Toutefois on laisse au Chancelier (aujourd'hui au Statthalter) le soin d'apporter à la règle générale, certains adoucissements.

La langue allemande est pareillement la langue employée dans les écoles. Toute exception à cette règle doit être établie par le Statthalter. A l'heure actuelle dans les écoles où la majorité des élèves parlent français, c'est-à-dire dans 470 sur 2941, certaines heures dont le nombre varie avec l'importance des cours, sont consacrées à la langue française.

Il faut remarquer d'ailleurs, que dans la majeure partie des Etats allemands, la langue française que l'on s'efforce tant de proscrire dans ce pays-frontière, est enseignée officiellement à tous les enfants (1).

---

(1) Le français qui voyage en Allemagne est frappé d'être souvent compris par les enfants qui vagabondent dans les rues.

CHAPITRE XI

LOI ÉLECTORALE

Le projet de loi électorale présenté au Reichstag par le Chancelier de l'Empire était précédé d'un exposé des motifs, qu'il convient de résumer, comme donnant un aperçu bien net des idées générales qui ont inspiré ledit projet.

« *Dans la terre réunie à nouveau à l'Allemagne depuis* 40 *ans, et où a surgi une puissante industrie, la population flottante est plus grande que partout ailleurs. Daprès le recensement de* 1905, 83,77 0/0 *des habitants sont nés en Alsace-Lorraine. De cette population indigène, plus de* 30 0/0 *a été recensée ailleurs qu'au lieu d'origine. La loi électorale doit s'inspirer de cet état de choses, car évidemment une dépendance étroite du pays qu'on habite et un intérêt déterminé pour son développement existent davantage das la populaion fixe que dans la population flottante. L'Etat qui repose sur des forces sociales tendant activement à sa conservation doit soutenir ces forces et les encourager. Tel doit être le but d'une loi électorale. On conçoit à ce sujet l'importance d'une clause du séjour insérée dans la loi. Pour les élections communales, la loi du* 6 *juin* 1905 *prévoit un séjour de trois ans et, s'inspirant du régime suivi en Prusse, elle abrège cette durée à un an pour ceux qui ont acquis de grands intérêts dans une commune : propriétaires de maisons, agriculteurs exploitant eux-*

mêmes leurs propriétés, fonctionnaires publics, membres du clergé, avocats, etc.

» *Nous adoptons un système analogue dans le présent projet de loi. Nous prévoyons en outre l'introduction du vote plural : tout électeur âgé de plus de 35 ans aura deux voix, celui de 45 ans aura trois voix. Cette disposition ne saurait être trop louée ; elle favorise les qualités d'expérience, de prudence et d'indépendance. Elle est favorable à l'Etat comme à la vie publique, qui souffrent toujours des enthousiasmes de jeunesse.*

» *Le droit de vote commence à 25 ans comme pour le Reichstag. Il appartient à tous les Allemands ; on ne peut pas l'accorder à ceux-là seuls qui possèderaient la nationalité alsacienne-lorraine. Ceci serait en contradiction avec le caractère spécial de Terre d'Empire que possède l'Alsace-Lorraine et nuirait aux intérêts légitimes des vieux Allemands établis dans le pays* (15 0/0 *de la population*). *Leur supprimer le droit de vote serait une injustice et arrêterait la germanisation, lente, mais progressive de l'Alsace-Lorraine.* »

Le projet gouvernemental devait recevoir, au cours de la discussion, des modifications assez nombreuses, qui le transformèrent complètement. Le Chancelier sut très habilement mettre en balance les concessions qu'il faisait de ce côté pour faire adopter les principales clauses de la loi constitutionnelle et même celles qui paraissaient dès l'abord vouées à un échec certain. L'artifice réussit très bien. Les partis vieux-Allemands, trahissant la cause des Alsaciens-Lorrains, étaient avant tout désireux de conquérir à leur profit certains sièges législatifs dans le nouveau Parlement d'Alsace-Lorraine. Le Gouvernement s'en rendit vite compte et favorisa de tout son pouvoir cette attitude indigne. Le parti socialiste, notamment mérite à ce point de vue d'être stigmatisé et tous

les amis de l'Alsace-Lorraine doivent se rappeler la parole cynique du député Emmel à la séance du 24 mai : « La loi électorale de la deuxième Chambre est pour nous ce qu'il y a de plus important dans tout le projet de loi. De la solution qui sera donnée dépend notre vote final à l'ensemble du projet de la réforme constitutionnelle d'Alsace-Lorraine ». Il faut croire que le Gouvernement de Berlin sut être pour une fois du goût des socialistes, puisqu'ils votèrent tous et sans exception la nouvelle loi constitutionelle — tous, et jusqu'à Bebel !

L'article 1 fixe à 60 le nombre des députés dans la seconde Chambre d'Alsace-Lorraine.

Le Landesausschuss comprenait 58 membres seulement. Le recensement du 1er décembre 1905, qui a été pris pour base (1), fixe à 1.874.564 habitants la population d'Alsace-Lorraine. Lors des élections de 1907 au Reichstag, il y avait 397.255 électeurs inscrits. La seconde Chambre comprendra donc un député par 6.621 électeurs. Cette moyenne est supérieure en Prusse ,en Saxe et en Bavière, inférieure en Hesse, Saxe-Weimar, Oldenbourg et Braunschwig.

Chaque député doit être élu par une circonscription, comme pour le Reichstag.

Le projet de loi prévoyait que les circonscriptions seraient délimitées par une ordonnance impériale, chaque circonscription devant comporter une moyenne de 30.000 habitants (25.000 au moins, 35.000 au plus ; suivant l'ordonnance impériale du 3 juillet, la plus grande circonscription a 44.247 habitants, la plus petite, 20.515).

Les organes législatifs de l'Empire ne connaissent pas suffisamment la topographie des lieux, disait le projet de loi, pour fixer eux-mêmes cette délimi-

---

(1) Un nouveau recensement a été fait le 1er décembre 1910, mais, dit le projet de loi, les résultats ne sont pas encore terminés.

tation. Quant à la coopération du Landesausschuss, elle n'est pas désirable (ratsam).

De vives protestations s'élevèrent dans la presse d'Alsace-Lorraine contre pareille délimitation, laissée en définitive au bon plaisir du gouvernement de Berlin. Après une discussion fort vive au sein de la Commission, fut adopté un amendement suivant lequel les districts administratifs serviraient de cadre à la délimitation des circonscriptions, et c'est seulement à l'intérieur de ce cadre que l'ordonnance impériale interviendrait, cette ordonnance devant être rendue avec l'assentiment du Conseil fédéral et tenir compte de la délimitation cantonale existante. L'arbitraire gouvernemenal était à son tour « délimité », au moins dans une certaine mesure. L'ordonnance impériale rendue le 3 juillet 1911 contient néanmoins une grande part d'arbitraire et laisse voir que les craintes des Alsaciens-Lorrains étaient non moins justifiées que leur protestation. Suivant le paragraphe 13 de la loi que nous étudions, cette ordonnance impériale ne pourra plus être modifiée que par une loi, c'est-à-dire avec l'assentiment des trois organes législatifs, tout comme la loi électorale elle-même.

Au contraire, le Gouvernement peut changer les délimitations administratives qui ont servi de base à la délimitation des circonscriptions électorales.

L'article 2 fixe d'une part les conditions qui doivent être remplies pour avoir la qualité d'électeur et, d'autre part, les motifs qui font perdre ce titre.

La première condition imposée est d'être du sexe masculin et de posséder la nationalité allemande. Nous ne reviendrons pas sur la question de la nationalité alsacienne-lorraine, dont le Gouvernement n'a pas voulu entendre parler, sous prétexte que ce serait méconnaître la situation spéciale de la Terre d'Empire et léser les vieux-Allemands y établis. Pour la seconde Chambre comme pour la première, les Alsa-

ciens-Lorrains auraient voulu être maîtres chez eux, ils demandaient que fut adoptée la règle commune à tous les Etats confédérés sans exception, sauf à Oldenbourg, et suivant laquelle peuvent seuls être élus ou électeurs les citoyens qui justifient de la nationalité de l'Etat confédéré. Le gouvernement de Berlin s'est obstinément refusé à créer une nationalité alsacienne-lorraine, arguant que ce serait détruire le caractère de Terre d'Empire que possède toujours l'Alsace-Lorraine. Et comme on lui objectait que le Landtag d'Alsace-Lorraine étant chargé, comme tous les Landtags, des affaires intérieures du pays, il était naturel de laisser aux citoyens ayant des attaches sérieuses avec ce pays le soin de participer à pareille élection, il répondit que la clause de séjour était une garantie suffisante.

L'âge de 25 ans, qui est exigé, est celui exigé aussi pour les élections au Reichstag.

La clause de séjour, qui forme la troisième condition, a été vivement critiquée par les socialistes surtout, qui auraient voulu voir adopter la disposition en vigueur pour les élections au Reichstag.

Le principe de la clause de séjour paraît inattaquable en soi. Comme le fait très justement remarquer le projet de loi, il a été adopté par toutes les nations d'Europe. Le renforcer paraîtrait d'autant plus utile, que la population flottante d'Alsace-Lorraine est très considérable. La possibilité pour des Allemands purs, c'est-à-dire pour des étrangers à l'Alsace-Lorraine, de prendre part aux élections de son Landtag était un motif de plus. Il est évident que trois ans de séjour dans un pays sont une garantie utile que l'on prend intérêt aux affaires intérieures de ce pays (1). La durée nécessaire de séjour est

(1) Le projet de loi portait que pour être électeur il fallait avoir son domicile depuis trois ans dans la circonscription. La durée de séjour était réduite à un an pour ceux qui possédaient une maison, un com-

réduite à un an pour les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les instituteurs publics.

Les causes d'exclusion du droit de vote n'appellent aucune remarque. Elles sont conformes à celles généralement admises dans toute l'Allemagne.

Une d'entre elles mérite d'être soulignée, car elle déroute un peu les idés démocratiques françaises ; c'est la clause numéro 3, suivant laquelle sont exclues du droit de vote « les personnes qui, au moment de l'établissement des listes électorales, sont, en tout ou en partie, en retard pour le paiement de leurs contributions directes ou pour leurs taxes municipales, à condition qu'elles aient été invitées à temps au paiement et qu'elles n'aient pas obtenu de sursis. »

En Suisse, pareil principe est appliqué dans les cantons du Tessin et de Zug ; dans l'empire allemand, à Bade et en Saxe.

L'article 3 est ainsi conçu :

« Chaque électeur dispose d'une voix. »

Le projet de loi comportait l'adoption du système plural avec une voix supplémentaire accordée à tous les électeurs de 35 ans et une autre voix supplémentaire accordée à tous ceux de 45 ans.

Le vote plural a trouvé en Allemagne plusieurs applications. En Saxe (Loi de mai 1909, article 1), il existe un système assez compliqué de vote plural organisé. On accorde des voix supplémentaires jusqu'au nombre de 4 à la fortune mobilière, immobilière, à l'instruction, à la fonction, à l'âge. Dans le grand-duché d'Oldenbourg, les électeurs qui ont atteint l'âge de 40 ans ont une voix supplémentaire. Dans le grand-duché de Hesse, ont une voix supplémentaire les électeurs âgés de cinquante ans. A citer aussi le

---

merce, une industrie, pour les fonctionnaires publics, les membres du clergé, les avocats et les instituteurs publics.

système analogue suivi en Belgique et qui est combattu avec tant de vigueur.

Le système du vote plural avec bénéfice de voix supplémentaires accordé à l'âge fut âprement combattu par les socialistes. Dès le 26 janvier, Emmel critiquait sur ce point le projet de loi : « Ce système, disait-il, favorise au plus haut point la population cléricale-nationaliste ; il favorise les vieux, ceux qui sont nés Français, qui ont servi dans l'armée française, qui ont connu la domination française. On se flatte de combattre en Alsace-Lorraine ce qu'on appelle le mouvement nationaliste ; ce projet lui donne une force nouvelle ». Bassermann, le leader national-libéral, parlait dans le même sens.

Le Gouvernement, désireux de s'attacher les socialistes, ne fut pas intraitable sur cette question. La suppression du vote plural fit avaler aux socialistes « la couleuvre » de la Chambre-Haute, qu'ils n'avaient pu jusqu'alors digérer.

L'article 4 appelle peu de remarques. Les conditions mises à l'éligibilité sont les mêmes que celles imposées pour être électeurs et se justifient par les mêmes motifs. L'obligation de payer une contribution directe est admise dans presque tous les Etats confédérés. Comme dit très justement le projet de loi (1) :

« Ceux-là sont particulièrement soucieux de la bonne administration des deniers de l'Etat qui souffrent directement de leur mauvaise gestion, et les contribuables ne peuvent être mieux représentés que par quelqu'un qui paie justement des contributions. »

L'âge de 30 ans qui est imposé est le même que celui prévu en Prusse, Saxe, Bade ou Saxe-Weimar. Quoique ce soit une nouveauté en Alsace-Lorraine, il est à remarquer, dit le projet de loi, que

(1) Cf. Projet de loi, p. 34.

personne n'a été élu jusqu'à ce jour n'ayant atteint cet âge de 30 ans.

Les causes d'exclusion sont les mêmes que celles prévues pour les électeurs.

Les articles 5 à 12 ne contiennent rien de particulièrement intéressant. Ils ne sont susceptibles d'aucun commentaire et consacrent un état de droit à peu près analogue à celui que nous avons en France.

A noter cependant que la fixation du jour du vote au dimanche n'était point prévue par le projet de loi et a été ajoutée par la suite sur les instances des socialistes.

L'article 13 prévoit que les détails de la procédure électorale non fixés par la loi le seront par une ordonnance impériale. Cette ordonnance a paru le 31 juillet 1911. Elle a force de loi et ne peut être dès lors modifiée qu'avec l'assentiment du Landtag et de l'Empereur. Au contraire, l'ordonnance rendue par l'Empereur à la date du 15 août 1911 concernant les élections à la première Chambre ne tombe pas sous le coup de l'article 13, elle n'a pas force de loi et peut être modifiée par l'Empereur, seul.

L'article 14 déclare que la loi électorale entrera en vigueur le jour de sa promulgation. Cette promulgation a eu lieu le 6 juin 1911.

CHAPITRE XII

LA LOI DE 1911 CONSTITUE-T-ELLE UN PROGRÈS ?

M. de Bethmann-Hollweg, chancelier de l'Empire, s'est demandé si on n'avait pas commis une faute d'arrêter pendant si longtemps l'œuvre commencée en 1879 ; il disait vrai, mais il disait encore plus vrai lorsqu'il attribuait à l'œuvre effectuée en 1879 une importance bien supérieure à celle effectuée en 1911. La réforme de 1879 contenait en effet certaines nouveautés qui pouvaient devenir le prélude d'une réforme complète. Octroyée huit ans après la guerre et constituant déjà le schéma d'un gouvernement autonome, elle avait suscité de grandes espérances. Mais franchement, qu'il ait fallu trente ans à l'Alsace-Lorraine pour obtenir des concessions aussi minimes que celles accordées par la loi de 1911, c'est inconcevable.

Il n'y a rien de changé, a dit un publiciste éminent, au lendemain du vote de la Constitution ; il avait raison. Peut-être, cependant, quelques espérances et quelques illusions qui s'en sont allées !

D'ailleurs, il ne faut pas l'oublier, alors même que la Constitution de 1911 constituerait un progrès, et de ceci on peut douter en toute sincérité, qu'est-ce à dire, nous le demandons, quelle importance cela a-t-il ?

Depuis la Révolution française, les peuples occidentaux ont un fétichisme véritable pour les Cons-

titutions écrites. Malgré l'expérience parfois cruelle qu'ils en font chaque jour, ils oublient que la Constitution la plus tyrannique peut être en pratique la plus libérale et que surtout la Constitution la plus libérale peut être en fait la plus tyrannique.

En politique, comme pour tout, il y a la manière Nous nous dispenserons d'insister sur la manière du Gouvernement allemand. A l'extérieur comme à l'intérieur, il a toujours tenu ostensiblement sa poudre sèche et son épée aiguisée.

Le brave Alsacien-Lorrain qui, après avoir consciencieusement étudié son nouveau régime constitutionnel, y aura compris quelque chose, sera bien heureux, mais il sera singulièrement naïf s'il y voit une source probable de bonheur futur. Certes, il n'est pas douteux que grâce à la nouvelle loi électorale, certains partis verront grandir leur influence au profit de tels ou tels autres, mais que lui importe ?

Ce qui lui importait, au contraire, c'était de voir finir ce régime d'oppressive intolérance, de raideur teutonne qui l'oppresse depuis si longtemps ; malheureusement ce régime demeure toujours debout (1).

Ne pouvoir faire un pas au dehors sans se heurter à des soldats de toute catégorie ou à des « verboten » de tout genre, sans risquer, comme tout récemment les frères Samain, d'être bousculés et insultés ; ne

---

(1) Cfr. à ce sujet les discours si caractéristiques du député Winkler et et du chancelier, (28 janvier 1911, p. 4199). « Si ce projet de loi est adopté, si les organes de l'Empire sont éliminés comme il est prévu, si le rôle du chancelier se borne désormais à contresigner la nomination et le rappel du chancelier, pourra-t-on dire que l'Alsace-Lorraine est encore terre d'Empire ? Je pose la question. Pouvons-nous encore interpeller au Reichstag sur les questions internes d'Alsace-Lorraine dont l'importance est si grande au point de vue national. Ne nous répondra-t-on pas : Le Reichstag est éliminé, le chancelier n'est plus responsable des affaires d'Alsace-Lorraine. Si oui il n'y a plus de terre d'Empire. »

Le chancelier répondit quelques minutes après (p 4203) : « Rien, absolument rien n'est changé à la situation du statthalter en Alsace-Lorraine non plus qu'à celle du chancelier vis à-vis du statthalter ». Il en résulte que le Reichstag pourra toujours intervenir.

pouvoir installer une enseigne sans être exposé à commettre quelque infraction ; dans un pays où la vie sociale est si complexe, ne pouvoir s'adresser qu'à des fonctionnaires étrangers (1), étrangers comme race, étrangers aussi comme mentalité, peu disposés par conséquent à éviter les mille difficultés administratives qui peuvent, si on le veut, s'accumuler sur un homme ; sentir qu'on dépense toute son activité, toute son intelligence pour augmenter sa fortune et pour développer, par contre-coup, la fortune publique de son pays ; être rattaché à ce pays par toutes les fibres de son être ; y avoir toujours vécu au milieu de parents et d'amis ; en connaître les besoins, mais le voir entièrement aux mains d'hommes venus on ne sait de quelle partie d'Allemagne, disposés à favoriser les essais les plus ruineux et les expériences les plus absurdes et n'avoir même pas le droit de se plaindre ; sentir en un mot qu'on habite une contrée tenue en perpétuelle suspicion, où tout est espionné, rapporté au pouvoir central, où tout est sacrifié à des considérations militaires et stratégiques, voilà la grande plaie, voilà ce que la Constitution de 1911 n'a

(1) Cfr. la brochure d'Eccard p. 18. Tous les hauts emplois dans l'administration, sauf quelques rares exceptions, sont occupés par des immigrés ; ils sont ministres, présidents de départements, kreisdirectoren, préfets de police, conseillers ministériels, la magistrature est presque entièrement entre leurs mains, de même les fonctions élevées de l'administration, des postes, des chemins de fer, des douanes, des contributions ; les professeurs d'Université, des lycées et des collèges sont presque tous venus d'Outre-Rhin et ce n'est que parmi les instituteurs primaires et les petits fonctionnaires qu'on trouve un nombre assez notable d'Alsaciens-Lorrains. Quelques jours après le vote de la nouvelle Constitution (numéro du 13 juin) le Journal d'Alsace-Lorraine disait pareillement mais avec plus de véhémence. « Depuis tantôt quarante ans, tous les départements administratifs sans exceptions, ont été gratifiés d'un personnel recruté aux trois-quarts sur les bords de la Sprée et quand d'aucuns de nos enfants posaient leur candidature à un poste supérieur, neuf fois sur dix ils voyaient donner la préférence, etc... Et nos municipalités vont-elles enfin être affranchies de l'obligation de recevoir 40 % de leurs employés de la classe des « Militarwärter » dont la plupart, d'importation prussienne n'a pris connaissance des choses alsaciennes qu'au cours d'un ou deux ans de stage.

pas changé, voilà la vraie question d'Alsace-Lorraine.

Le reste n'est rien. Quel rôle joue la politique dans la vie d'un peuple ? Tout le reste, au contraire, tout ce dont souffrent les Alsaciens-Lorrains, ce sont les mille riens de chaque jour par lesquels se révèle notre participation à la vie sociale et qui rendent cette participation agréable ou odieuse, suivant les cas.

Les Alsaciens-Lorrains veulent être chez eux. Ils ne demandent certes pas à ennuyer les vieux-Allemands installés dans leur pays qui, le plus souvent, s'assimilent même trop vite, et se laissent prendre au charme de cette région, mais ils se savent assez civilisés, assez intelligents et assez instruits pour diriger les affaires de leur petit pays avec autant de capacité que les fonctionnaires immigrés, tout en y ajoutant un peu de compétence et un peu de doigté. Ils veulent que le Prussien frais débarqué chez eux respecte leurs coutumes, leur langage, leurs manières, comme il respecte celles des Bavarois lorsqu'il débarque à Munich.

Or, la nouvelle Constitution ne change rien et ne pourra rien changer à ce qui existait, puisque l'impulsion part toujours de Berlin, puisque rien n'est changé dans le cadre administratif à l'intérieur duquel doit vivre et évoluer le peuple alsacien-lorrain.

L'œuvre du législateur de 1911 justifie donc les sérieuses critiques qui ont été dirigées contre elle.

Pour juger cette œuvre dans son ensemble, il suffit de comparer les résultats acquis par les Alsaciens-Lorrains et le but qu'ils poursuivaient. Les habitants de la Terre d'Empire demandaient que leur pays fut assimilé en tous points aux autres Etats confédérés de l'Allemagne, afin de participer à tous les avantages que l'autonomie politique et administrative confère à ces Etats, afin de sauvegarder ainsi leur particularisme provincial, si vivace et si jaloux.

Ils se plaignaient d'être traités en parias, en Allemands de seconde classe, astreints à supporter toutes les charges militaires, fiscales et sociales de l'Empire sans jouir en retour des droits intégraux afférents à ces charges.

La réforme de 1911 apporte-t-elle le moindre changement susceptible de satisfaire ces desiderata ? Certainement non.

Sous le régime de la loi de 1879, l'Alsace-Lorraine ne constituait pas un Etat ; elle occupait, par rapport à l'empire allemand, une situation très précaire, la situation d'une terre que l'on tient en étroite et absolue dépendance. Diverses concessions d'ordre administratif ou fiscal pouvant faire croire à l'octroi d'une certaine autonomie avaient été accordées, mais elle l'avaient été comme moyens et non pas comme fin, dans le seul but d'alléger des administrations déjà accablées de besogne. Ces concessions faites suivant le bon plaisir de celui qui les octroyait, ne constituaient aucun droit pour celui qui en était le bénéficiaire.

Or, la loi de 1911 consacre le même état de choses et s'inspire du même esprit.

L'empire allemand reste ce qu'il était avant : maître absolu des destinées de l'Alsace-Lrraine. Il lui accorde, parce qu'il le juge utile, un statut constitutionnel nouveau, mais ce statut, il peut le lui reprendre demain ou le modifier si tel est son bon plaisir (1). L'Alsace-Lorraine n'a pas voix au chapitre en cette matière.

Cette charte octroyée maintient d'ailleurs l'état de droit créé par la loi de 1879. L'Empereur exerce la

---

(1) Cf. La préface de Kirsch au livre de Heim : Juridiquement rien ne s'oppose à ce qu'un beau jour par un acte de législation de l'Empire, acte soustrait à tout concours du pays, la Constitution de l'Alsace-Lorraine soit supprimée. Il manque à ce pays ce qui appartient à chacun des Etats confédérés : le droit de pouvoir disposer de lui-même ainsi que la garantie légale de n'être point soumis aux influences du dehors pour ses affaires constitutionnelles.

souveraineté, comme délégué des Princes confédérés, avec les mêmes prérogatives qu'autrefois. Comme autrefois, il nomme un Statthalter révocable à son gré, ne jouissant par conséquent d'aucune indépendance vis-à-vis de lui.

Pour l'aider dans sa tâche administrative, est maintenue la même organisation ministérielle que par le passé.

La création d'une Diète, particulière, ou si on préfère, d'un pouvoir législatif autonome, est, il est vrai, une nouveauté, mais une nouveauté plus apparente que réelle. Le Landesausschuss jouait depuis longtemps le rôle d'une véritable Chambre, et on peut se demander, au point de vue strictement alsacien-lorrain, s'il sera avantageusement remplacé par une Chambre dont les élus seront avant tout des arrondissementiers, préoccupés plutôt de leur réélection, que des patriotes soucieux de l'avenir national. La substitution d'une Chambre-Haute au Bundesrat est en tout cas désastreuse, car la Prusse aura sur cette Chambre une influence néfaste qu'elle était loin d'avoir aussi forte au Bundesrat (1). L'octroi du suffrage universel pur et simple peut être avantageux pour tel ou tel parti, il n'a, en réalité, aucune signification pour le pays, puisque ses élus verront leurs volontés annihilées par cette Chambre-Haute et par le droit de sanction pour l'Empereur. Aussi bien plusieurs questions importantes ont été soustraites expressément à la compétence de la Diète d'Alsace-Lorraine pour être réservées aux organes de l'Empire.

---

(1) Cf. Eccard, *op cité*, p. 9. A la place du Conseil fédéral, on nous propose une chambre haute dont la moitié des membres au moins sera nommée par l'empereur sur la proposition du Conseil fédéral. Si la question n'était pas aussi sérieuse, on pourrait dire qu'un tel projet est une mauvaise plaisanterie. Il vaut mieux vraiment avoir à faire au Bundesrat composé des délégués de tous les Etats qu'à un pareil Sénat.

Dans ces conditions, la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat, qui est une insanité au point de vue rationnel, est purement illusoire. Ses trois délégués y feront figure de domestiques revêtus d'une livrée étrangère, aux couleurs prussiennes, à qui leur maître aura fait la leçon, et qui devront se tenir bien sages, comme aussi rester cois lorsqu'on s'occupera d'affaires importantes, même les concernant tout spécialement.

L'Alsace-Lorraine, de 1871 à 1879, a été tenue prisonnière dans un étroit cachot de l'édifice constitutionnel de l'Empire. En 1879, tout en la maintenant dans son état de servitude, on lui a donné un geôlier chargé de veiller sur elle et de la faire vivre au moyen de ses revenus suivant un règlement élaboré par ses maîtres. En 1911, on s'est contenté de lui permettre de s'occuper elle-même et plus directement de ses affaires sous le contrôle du même geôlier qui, directement ou indirectement, opposera son veto à tout ce qui pourrait lui déplaire. Mais la prison n'a pas été ouverte et la liberté que réclame l'Alsace-Lorraine depuis quarante ans lui a été refusée.

CONCLUSION

Après avoir étudié et commenté la nouvelle Constitution, après avoir essayé de l'apprécier en toute impartialité, il nous est permis de dire que la question d'Alsace-Lorraine reste toujours ouverte.

Elle se présente toujours à nous sous son triple aspect, international, moral et constitutionnel.

A notre avis, une guerre heureuse contre l'Allemagne permettant à la France de reprendre les provinces perdues est seule susceptible d'y apporter une solution réelle. Cette opinion ne dérive pas d'un sentimentalisme qui serait, après tout, excusable chez un Français qui souffre toujours « de la blessure mal fermée » suivant l'heureuse expression de Georges Ducrocq, et qui ne se lasse pas de songer « à la ligne bleue des Vosges », si pieusement évoquée par Jules Ferry ; elle découle plutôt d'un examen attentif du problème alsacien-lorrain, examen dénué de partipris, exempt aussi de tout chauvinisme.

Nous pourrions nous consoler plus facilement d'être séparés de nos frères alsaciens-lorrains si, comme le dit fort bien M. Müller, nous les sentions au loin, mais heureux dans leur maison. Heureux, ils ne le sont pas, ceci est certain ; peuvent-ils l'être ? Telle est la question.

Les aspirations de l'Alsace-Lorraine n'ont pas besoin d'être redites. En ne morcelant pas sa conquête, en ne l'annexant pas à un tout homogène qui l'aurait peut-être absorbée, le vainqueur a commis une

lourde faute. De l'Alsace et de la Lorraine, provinces bien distinctes, parfois même ennemies, il a fait un pays où se rencontrent désormais tous les éléments constitutifs d'une patrie. Il n'y a plus d'Alsace et il n'y a plus de Lorraine ; il y a une Alsace-Lorraine, dont l'âme vibre des mêmes souffrances, des mêmes regrets et des mêmes espoirs.

Dans ce pays abandonné à lui-même, ou plus exactement traité à part et comme distinct de tout, le particularisme et l'esprit provincial devaient trouver un terrain éminemment propice. Il l'a trouvé, nous l'avons vu.

Bismarck l'avait pressenti. Sa grande erreur fut de croire, sur la foi de courtisans aux allures scientifiques, que le particularisme alsacien-lorrain devait nécessairement prendre la culture germanique pour base (1). Lorsqu'il eut à constater douloureusement le contraire, sa grande faute fut de croire qu'il pourrait créer de toutes pièces un mouvement germanisateur factice. La tentative faite en ce sens par M. Schneegans, malgré l'appui matériel et moral qu'elle reçut de Berlin, a lamentablement échoué parce qu'elle ne correspondait à aucune réalité et parce qu'elle contrariait des sentiments indéniables et un développement historique certain.

Au contraire, le mouvement régionaliste, qu'a su créer, l'idée particulariste qu'a su éveiller Kablé, dont l'abbé Wetterlé, Léon Boll, Preiss, Hauss, le Dr Dollinger et tant d'autres sont aujourd'hui les protagonistes, devaient fatalement réussir, car ils s'appuyaient sur les traditions du passé, sur « le culte de la terre et des morts », sur la même foi en l'avenir.

Et en 1911, quarante ans après la conquête, comme

(1) Cf. Son discours du 20 mai 1871 à une députation d'Alsaciens : « Plus vous vous sentirez Alsaciens, plus vous vous détournerez de la France. Sentez-vous d'abord complètement Alsaciens, vous serez trop logiques pour ne pas vous sentir en même temps Allemands.

le dit M. Anatole Leroy-Beaulieu (1). L'Alsace-Lorraine aux Alsaciens-Lorrains, tel est aujourd'hui le mot d'ordre de Metz à Mulhouse. »

Pour s'épanouir seulement dans toute sa plénitude, le particularisme régional et provincial demande d'abord un minimum de liberté politique et de liberté administrative. Or, l'Alsace-Lorraine, par la loi du 9 juin 1871, avait été rattachée directement à l'Empire, c'est-à-dire à un organe politique ignorant tout du pays qu'il était appelé à gouverner. Pareillement, les indigènes de ce pays étaient tenus systématiquement écartés des fonctions publiques et ces fonctions étaient occupées par de vieux-Allemands, le plus souvent même par des Prussiens, dont il est inutile de souligner ici la raideur et la brutalité. La loi de 1879 devait bien « déconcentrer » l'administration de l'Alsace-Lorraine, mais elle ne décentralisait pas au sens véritable du mot, puisque l'impulsion venait toujours de Berlin, et des hommes de Berlin nécessairement étrangers aux aspirations d'un pays qu'ils connaissaient mal, qu'ils étaient trop portés à considérer en pays conquis et par conséquent à leur merci.

Or, si en France, par exemple, on se plaint, et avec raison, qu'une centralisation à outrance anéantisse chaque jour davantage la vie régionaliste et provinciale, autrefois si développée, ce regret ne se double pas encore du fait que le Gouvernement agit systématiquement dans un sens absolument opposé aux tendances et aux traditions qui peuvent survivre du passé. Il en va tout différemment lorsqu'il s'agit d'un pays ou d'une province rattachés de force à un Gouvernement détesté.

Elle s'est manifestée bien souvent cette tendance des vaincus à se faire concéder par le vainqueur l'autonomie afin de sauvegarder tout ce qui restait

(1) *Revue Hebdomadaire.*

d'autrefois. Il n'est pas besoin de rappeler l'exemple des Canadiens, ni celui des Boërs, qui ont pu obtenir gain de cause. Les Irlandais sont peut-être à la veille de conquérir leur Home-rule, et ils l'eussent obtenu déjà si, en réalité, l'octroi de ce Home-rule ne constituait pas une révolution constitutionnelle profonde, un précédent dangereux que pourraient plus tard invoquer l'Ecosse et le pays de Galles.

Les Alsaciens-Lorrains, en demandant leur autonomie politique et administrative, obéissaient donc à la loi commune. Il semble que leurs désirs auraient dû être depuis très longtemps exaucés.

L'Allemagne, en effet, est un Etat fédéral, en d'autres termes, composé d'Etats confédérés, et si la Constitution de l'Empire a restreint dans une certaine mesure l'indépendance de ces Etats, si elle les a soumis à un pouvoir supérieur commun, elle n'a nullement détruit, nous le savons leur autonomie administrative et leurs libertés politiques (1). Et sous l'égide de cette autonomie administrative,

(1) Cfr. La magnifique définition que Von Hertling a donné du patriotisme allemand. Rtg., 23 janvier, p. 4.221. « A mon avis, et s'il est permis de parler des fautes commises dans le passé, la grande faute a été de ne pas favoriser le développement historique de l'Alsace-Lorraine et de faire qu'après 40 ans elle ne constitue seulement pas un Etat confédéré. Messieurs, le patriotisme allemand trouve sa source dans le sentiment que chacun éprouve pour sa petite patrie (der Heimatsgefühl) dans l'amour et l'attachement que l'on ressent pour la contrée environnante. Tout cela se change peu à peu en amour orgueilleux pour son Etat, puis on s'attache au développement historique de cet Etat dans lequel on vit comme citoyen actif et sur lequel on cherche à obtenir plus ou moins d'influence. Enfin se précise et se manifeste l'idée d'empire intimément liée chez nous à l'existence d'Etats particuliers qui de cet empire sont la condition et le support. Et lorsque nous pensons à l'empire, c'est à l'ensemble des races allemandes historiquement unies dans les Etats particuliers et représentées par leurs princes, leurs princes qui sont liés entre eux par une fraternelle union sous l'égide du protecteur suprême : le Kaiser. Messieurs, si nous voulons maintenant que l'Alsace-Lorraine se sente chez elle dans cet empire, nous devons lui en donner les moyens. De son particularisme, de son patriotisme local doit naître et grandir la conception de l'Etat. Nous devons mettre l'Alsace-Lorraine au premier rang et sur le même pied que les autres Etats confédérés. C'est là le but que nous poursuivrons.

comme aussi sous la protection de ces libertés politiques, tout n'a pas été perdu de ce qui faisait autrefois le charme de l'Allemagne : le vieil esprit caustique, la sentimentalité quasi-puérile, la douceur naïve, et pour tout dire dans un mot intraduisible, la Gemutlichkeit que connaissent bien tous ceux qui ont parcouru l'Allemagne, tous ceux qui ont lu les chefs-d'œuvres immortels de la littérature de ce pays.

Que ne deviendrait pas, ainsi protégée pareillement contre les barbares une région comme l'Alsace-Lorraine, chevauchant entre deux civilisations, pouvant allier aux solides vertus allemandes la grâce sereine de l'esprit français. Bismarck lui-même, dans un discours fameux, a pris plaisir à évoquer ce rêve, mais ni lui ni ses successeurs n'ont rien fait pour le réaliser. La constitution de 1911, qui avait pour but initial l'octroi à l'Alsace-Lorraine d'une autonomie analogue à celle des Etats confédérés, est, sur ce point une duperie ; elle accorde le mot, mais elle refuse la chose.

Pourquoi et dans quel but ? car enfin, si les Alsaciens-Lorrains demandent à rentrer dans le cadre normal de la Constitution de l'Empire, s'ils demandent que leur pays devienne un Etat-membre à l'instar des autres, quel inconvénient y a-t-il à les satisfaire ? quel avantage trouve-t-on à s'y opposer, à accentuer leur mécontentement ? A priori, il semble, au contraire, que leurs désirs devraient être d'autant plus facilement exaucés, qu'ils impliquent une acceptation forcée sans doute, mais une acceptation cependant du Traité de Francfort, que ces désirs répondent à une tendance particulariste chère aux Allemands et que leur réalisation supprimerait une anomalie criante de la Constitution de l'empire.

Pour dire vrai, il y a du point de vue allemand trois obstacles essentiels qui s'opposent à la solution du problème alsacien-lorrain, et ces obstacles corres-

pondent aux divers aspects dudit problème : un obstacle d'ordre constitutionnel, un obstacle d'ordre national, un obstacle d'ordre politique.

La question se posait de savoir si en 1911, le gouvernement allemand se sentirait le courage de vaincre ces obstacles. Il ne l'a pas osé, l'osera-t-il jamais?

1° *L'obtacle d'ordre Constitutionnel.* — Nous ne rappelons que pour mémoire cet obstacle, l'ayant suffisamment exposé en discutant l'octroi à l'Alsace-Lorraine des voix au Bundesrat. Il est le seul qu'on ait abordé franchement et sans ambages soit au Reichstag, soit dans la presse, soit au sein de la commission. Or cet obstacle on n'a pu ni le vaincre, ni encore moins le supprimer. La solution adoptée est bâtarde, illogique, et ne donne aucune satisfaction à l'Alsace-Lorraine.

L'empire allemand est un Etat fédéral tout particulier, puisqu'il comporte une prééminence marquée de la Prusse par rapport aux autres Etats. Cette prééminence, ceux-ci ne veulent pas l'accentuer, mais la Prusse tient encore moins à la perdre. Or l'autonomie réelle de l'Alsace-Lorraine serait pour elle une « capitis diminutio », car le nouvel Etat confédéré loin de graviter dans son orbite ferait à son influence une opposition durable, certaine et souvent dangereuse.

Cette situation délicate : l'ambition sourde de la Prusse, son désir mal contenu de jouer en Allemagne le rôle de la maison de Savoie en Italie, son rêve d'unité complète se heurtant à la méfiance systématique et lointaine des Etats du Sud à leur impatience de subir le frein, tout ceci est la résultante de la Constitution de l'empire ou plus exactement des circonstance et des causes qui ont amené le vote de cette Constitution. Seul le statu quo systématiquement conservé peut maintenir l'équilibre chancelant et si péni-

blement réalisé. Des événements imprévus pourront le détruire, mais en pleine paix et sans autre nécessité que celle de donner satisfaction aux Alsaciens-Lorrains, le gouvernement allemand ne voudra jamais courir pareil risque.

2° *L'obstacle d'ordre politique.* — L'Alsace-Lorraine ayant appartenu durant plus de deux siècles à un Etat unitaire et violemment égalitariste, possède des principes et des traditions absolument contraires aux principes et aux traditions de l'Allemagne. Ayant été rattachée à la France, ayant vécu les heures fiévreuses de la Révolution et de l'Empire, elle ne possède pas une noblesse réellement organisée exerçant une influence sociale et conservatrice, elle ne possède pas non plus de famille princière ayant autrefois régné sur le pays.

Or, nous l'avons vu et nous y avons insisté, le Prince est la base de la Constitution des Etats confédérés d'Allemage, il est le fondement essentiel des principes acceptés par le droit public allemand. Une famille princière ayant de solides attaches en Alsace-Lorraine, y exerçant une réelle domination, pouvant dès lors entrer dans le cercle aristocratique des familles souveraines d'Allemagne, eut facilité bien des choses étant pour tous une solide garantie.

Or, en Alsace-Lorraine, seuls ont une influence réelle, la bourgeoisie et le clergé : la bourgeoisie issue des principes de la Révolution Française et qui leur demeure solidement attachée ; le clergé dont on ne saurait nier les tendances essentiellement françaises.

Et lors donc, lorsque les Alsaciens-Lorrains demandent que leur pays devienne un Etat confédéré à l'instar des autres, ce n'est point seulement un problème d'ordre constitutionnel qu'ils posent, c'est aussi et surtout pour les Allemands un problème d'ordre politique.

Les Alsaciens-Lorrains repoussent avec énergie l'idée souvent émise de transplanter chez eux une famille princière. Ils demandent à voter eux-mêmes leur Constitution et ils ne cachent pas que leur choix se portera le cas échéant sur une Constitution nettement républicaine (1). Ce serait dès lors la porte ouverte en Allemagne à des principes honnis et exécrés, considérés comme dangereux pour la sécurité publique et destructifs de l'ordre social.

L'Alsace-Lorraine qui a été tant de fois le chemin naturel des invasions françaises deviendrait le chemin d'une invasion autrement redoutable pour un pays essentiellement monarchique et que ses dirigeants s'appliquent avant tout à protéger contre la Révolution. Déjà une lutte bien nette se dessine entre l'élément conservateur et l'élément socialiste. Les états du Sud s'imprègnent peu à peu du virus révolutionnaire (2). La difficulté se révèle chaque jour plus grande de lutter avec un parti qui menace la civilisation en Europe et qui a su trouver en Allemagne les meilleurs théoriciens, les plus grands subsides et la plus parfaite des organisations.

De quel exemple serait pour la Prusse et même pour les autres Etats le geste de l'Empire donnant lui-même, de son plein gré, une Constitution républicaine à l'Alsace-Lorraine et sapant ainsi les principes fondamentaux qui font sa force et sa puissance.

Voilà en réalité la grosse difficulté de la question, celle qu'on ne veut pas avouer ouvertement, mais

---

(1) Oscar Müller, ancien correspondant de *La Frankfurter Zeitung*, à Strasbourg explique très bien dans son intéressante brochure : *Die Autonomie Elsass-Lothringens*, pourquoi l'Alsace-Lorraine ne peut qu'être républicaine. Cf. aussi sur ce point. Eccard, *op. cit.*, p. 8 « Ce que nous demandons et nous ne pouvons assez le dire et le répéter, c'est une constitution d'essence républicaine. Boll, dans son intéressante brochure sur *La Questton d'Alsace-Lorraine* soutient aussi la même thèse.

(2) Cfr. A ce sujet, le cri d'alarme poussé par Georgi dans sa brochure : *Der Entwurf eines Gezetzes über die Verfassung Elsass-Lothringens.*

qui domine toutes les autres. Pour mettre fin à un état de choses fâcheux, le gouvernement allemand serait peut-être enclin à accorder à l'Alsace-Lorraine l'autonomie qu'elle demande ; il ne le fera jamais à cause des conséquences irrémédiables et des répercussions directes qui en résulteraient. En 1911, aux amendements proposés par la Commission et qui tendaient tous à l'octroi de cette autonomie, le gouvernement a répondu par des « unannehmbar » catégoriques et formels. Cette attitude ne se démentira pas tant que les princes allemands seront en état de défendre leur couronne et les principes monarchiques dont ils sont les tenants intéressés.

L'obstacle d'ordre national. — Le particularisme alsacien-lorrain qui tend à se préciser et à se développer chaque jour davantage, se rattache aussi et de plus en plus nettement à la culture française. Le crayon satirique d'un Hansi ou d'un Zislin, la verve ironique et mordante d'un Wetterlé ou d'un Léon Boll ont un succès d'autant plus grand qu'ils s'attachent à mieux souligner les ridicules et les travers des Allemands. Les vaincus sont toujours fiers de tout ce qui peut rabaisser leurs maîtres, de tout ce qui peut les faire paraître inférieurs à eux. Par ailleurs, défendre les monuments, les traditions, la langue du passé contre les entreprises destructives des barbares, c'est non seulement faire œuvre de conservation, mais encore et surtout œuvre de protestation.

Les Allemands le savent, ils s'en rendent parfaitement compte comme aussi de leur impuissance à remonter le courant. Faire de l'Alsace-Lorraine un Etat confédéré, c'est donc favoriser la création d'un foyer français, d'une vie française dont on sait quelle sera l'intensité. Or combien dangereux serait pour la sécurité de l'empire un pays-frontière où les cœurs sont hostiles et qui lors d'une guerre serait à

même, grâce à son autonomie politique et administrative de fournir une aide non seulement morale mais matérielle à l'ennemi. L'Alsace-Lorraine au jour peut-être prochain de la revanche sera assez difficile à contenir, elle sera assez disposée déjà à accueillir les Français en libérateurs sans qu'il soit utile de lui donner le moyen efficace et certain d'entraver la mobilisation.

A ce point de vue encore, il semble bien que la situation doive rester la même. Un rapprochement franco-allemand qui serait tenté par le gouvernement des deux pays n'aurait aucune influence sur elle parce que, sur notre frontière de l'Est, il n'est point de rapprochement possible que n'ait été reprise la terre qui nous fut enlevée il y a 40 ans.

Par conséquent, une révolution constitutionnelle bouleversant les rapports existants à l'heure actuelle entre les divers Etats confédérés, une révolution politique et sociale sapant les principes fondamentaux sur lesquels repose le Droit allemand, une transformation radicale et complète des relations actuelles entre la France et l'Allemagne, telles sont, nous semble-t-il, les trois conditions essentielles à l'amélioration réelle du sort des Alsaciens-Lorrains. Une seule de ces conditions suffirait sans doute, mais sa réalisation entraînerait la réalisation de toutes les autres.

Il est toujours fâcheux pour un peuple d'avoir à se dire qu'il ne vivra suivant sa volonté qu'au prix d'un bouleversement dont il est impossible de prévoir les conséquences. Pareille constatation doit nous déplaire d'autant plus à nous autres Français qu'il s'agit en l'espèce du peuple alsacien-lorrain.

Elle n'est d'ailleurs pas la seule dont on ait à s'inquiéter.

Se rendant compte de l'impossibilité absolue qu'il y a à résoudre la question d'Alsace-Lorraine telle

qu'elle se pose, plusieurs hommes d'Etat allemands et non des moindres (1) en reviennent à l'idée jadis si longuement développée par l'historien von Treitschke : l'annexion directe ou déguisée de ce pays à la Prusse soit par une union réelle, soit par une union personnelle. Cela, semble-t-il, supprimerait toutes les difficultés, car évidemment on s'inquiète peu de l'opinion des Alsaciens-Lorrains.

A tout prendre, la Constitution de 1911 est plutôt un pas fait dans cette voie que dans la voie de l'autonomie (2).

L'opposition des Etats du Sud à ce projet est certaine, mais ne pourrait-on pas la calmer ? L'ouverture de la succession d'Autriche n'est-elle pas susceptible de favoriser tout prochainement bien des marchandages et bien des ambitions ?

En tout cas, si jamais la Prusse essayait d'incorporer l'Alsace-Lorraine à son territoire, la France aurait pour obligation impérieuse d'intervenir et de combattre jusqu'au dernier homme pour s'y opposer. Le pays qui a répondu tant de fois à l'appel des peuples opprimés, qui tant de fois les a secourus, ne saurait permettre que sur sa frontière de l'Est se reproduisent les scènes atroces et révoltantes dont la Pologne prussienne est le théâtre.

---

(1) Cfr. L'article caractéristique de Thisbald Ziegler dans le *Schwabischer Merkur* du 10 janvir 1911 : « Et jamais l'Alsace n'obtiendra son autonomie politique. La constitution de l'empire allemand est une œuvre d'art de tout premier ordre composée par Bismarck et qu'un nouvel Etat autonome viendrait détruire cet édifice miraculeux, cimenté par le sang allemand, jamais les allemands ne consentiront à le démolir pour l'amour des Alsaciens. On a taxé d'égoïste ce refus de l'empire. Ce sont au contraire les Alsaciens qui sont égoïstes en réclamant pareil sacrifice. Le seul moyen pour l'Alsace-Lorraine de sortir de sa situation ambigüe d'à présent, c'est la fusion telle qu'elle existait avant 1871, avec un grand Etat et ce grand Etat en Allemagne ne peut être que la Prusse. Le remède unique et souverain contre le mal alsacien-lorrain, c'est donc l'annexion à la Prusse ».

(2) Cf dans la *Bibliothèque universelle*, l'article déjà cité de Bonnard : *L'Alsace-Lorraine pays de l'Empereur.*

ANNEXE AU CHAPITRE IV

L'Alsace-Lorraine n'est pas un État

On s'est bien souvent demandé quelle était, au point de vue du Droit public, la situation juridique de l'Alsace-Lorraine sous le régime de la loi de 1871 et celui de la loi de 1879.

Il semble qu'on n'ait jamais résolu de façon bien satisfaisante le problème purement spéculatif qui se posait ainsi. La raison en est que Bismarck s'est beaucoup moins préoccupé de satisfaire aux exigences du Droit public qu'aux exigences de la pratique. A tout prendre et comme nous l'avons fait remarquer, l'empire allemand lui-même diffère de tous les types d'Etats modernes ; il rentre difficilement dans la classification qu'on donne d'eux. Quoi d'étonnant que l'Alsace-Lorraine réponde mal aux définitions usuelles, si l'on songe à l'étroite connexité qui existe entre la formation de l'empire allemand et la situation qui lui fut faite.

Les entomologistes sont pleins de joie lorsqu'ils découvrent une espèce inconnue, ne se rattachant à aucune des classifications consacrées ; les juristes, au contraire, semblent désolés que tout ne rentre pas harmonieusement dans le cadre de leurs systèmes. Au lieu d'avouer purement et simplement que l'Alsace-Lorraine doit occuper une place à part, dans le Droit public, plusieurs se sont évertués bien vainement à vouloir prouver le contraire.

L'Alsace-Lorraine, Terre d'empire, peut-elle constituer un Etat ? La notion d'Etat est étroitement liée à celle de souveraineté, ou plus exactement à celle d'autonomie. Avant la guerre, l'Etat français possédait sur l'Alsace-Lorraine un droit de souveraineté aussi complet que celui qu'il possède actuellement sur le Languedoc ou la Bretagne. Ce droit de souveraineté, il l'a cédé par le traité de

Francfort à l'empire allemand, et l'empire allemand, non seulement ne l'a cédé à personne, mais il a prétendu l'exercer directement.

Il semble donc que l'Alsace-Lorraine ne constitue pas plus un Etat qu'elle n'en constituait un sous le régime français. Si la question cependant a pu se poser, c'est que l'empire allemand n'est pas un Etat unitaire comme l'Etat français, mais un Etat fédéral, un composé d'Etats souverains, dont la réunion crée un Etat superposant sa souveraineté sur toutes les autres.

En Allemagne, l'Etat et le Prince se confondent, l'on ne conçoit pas qu'un Etat puisse subsister sans un Prince qui en incarne la souveraineté ; le peuple n'entre pas comme facteur dans ce concept de souveraineté. Or, en Alsace-Lorraine, qui possède « le pouvoir du dernier mot » ? L'empereur, et il le possède comme délégué de l'empire.

L'Alsace-Lorraine est donc, par rapport à l'Empire, une sorte de colonie analogue aux colonies qu'il possède hors d'Europe. Sans doute, cette colonie possède certains droits spéciaux, puisqu'elle participe à la puissance législative de l'Empire, mais cette participation ne lui fait pas perdre nécessairement son caractère. L'existence d'un budget spécial, d'une administration spéciale, se remarque pareillement en Algérie et nul ne songe à contester à ce pays sa situation de colonie.

Lorsque certains rêveurs impénitents songèrent qu'il serait peut-être possible d'échanger l'Alsace-Lorraine contre une de nos colonies : l'Indo-Chine ou Madagascar, nul ne considéra que ce désir fut ridicule au point de vue du Droit public et que l'Empire allemand ne pouvait disposer de la Terre d'empire comme il disposa récemment d'une partie du Cameroun. Ce serait, au contraire, un non-sens de prétendre qu'il aurait pu disposer de la plus minuscule des principautés englobées dans le pacte fédéral.

La question semble donc bien tranchée (1), et nous ajouterons que la loi constitutionnelle de 1911 ne change rien à la solution qui est généralement adoptée.

---

(1) Sur cette question purement juridique et qui n'offre aucun intérêt pratique, voir tous les auteurs précédemment cités, Laband, Zorn, Leoni, etc., etc. Voir en outre, Philippe Gerber, *La Condition de l'Alsace-Lorraine dans l'empire allemand* (Lille, Morel 1906) et Paul Heitz : *Le Droit Constitutionnel de l'Alsace-Lorraine* (Nancy, Wagner, 1911).

Plusieurs auteurs, cependant, même avant le vote de cette loi, ont décrété que l'Alsace-Lorraine, sous le régime de la loi de 1879, constituait un Etat. Parmi ceux-là, nous citerons Seydel, Rosenberg, Rehm et Leoni. D'autres lui ont assigné une place intermédiaire entre l'Etat et le non-Etat. Jellinck l'appelle un fragment d'Etat (ein Staats fragment), Rosenberg, un territoire (ein Territorium). Toutes ces théores paradoxales et le plus souvent futiles ont été d'ailleurs très vigoureusement réfutées (1).

Il faut reconnaître néanmoins que plusieurs des arguments employés pour cette réfutation tombent du fait de la Constitution de 1911.

L'article premier déclare tout d'abord que désormais « L'Alsace-Lorraine compte (2) comme Etat confédéré ». Nous avons toutefois démontré que c'était là une pure affirmation, que viennent détruire les dispositions de tous les articles, y compris justement l'article premier, qui confère à l'Alsace-Lorraine trois voix au Bundesrat.

Cette entrée de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat devrait bien supposer évidemment que l'Alsace-Lorraine est un Etat et un Etat souverain, mais l'argument suivant lequel l'Alsace-Lorraine serait un Etat et un Etat souverain, parce qu'elle sera désormais représentée au Bundesrat est un cercle vicieux.

Pareillement, la création d'une Diète particulière, d'un organe législatif spécial semble être une sérieuse objection contre ceux qui refusent à l'Alsace-Lorraine le caractère d'Etat, elle n'est pas en réalité décisive.

Nous avons, en effet, démontré combien les pouvoirs de la Diète d'Alsace-Lorraine avaient été diminués et restreints. N'oublions pas d'ailleurs que les divers Landtags de l'Allemagne ont tout simplement pour mission de fixer le contenu et d'autoriser l'émission de l'acte que seul, le Prince, par son caractère, peut transformer en loi. Or, celui qui possède en Alsace-Lorraine, le droit de sanction c'est l'empereur, comme délégué de l'Empire.

---

(1) Voir à ce sujet les innombrables thèses de droit que la situation de l'Alsace Lorraine dans l'empire allemand a fait éclore. Nous avons consulté les deux plus récentes. Otto Hellmann: *Die staatsrechtriché Steltunq des Reichslandes Elsass-Lothrinyen nach seiner geschichthchen Entwicklun und dem geltenden Recht;* et Hamburger Georg : *Die staatsrechlichen Besonderkeilen ter Steltung des reichslandes.*

(2) Remarquons l'expression qui a été employée : L'Alsace-Lorraine compte (gilt) comme Etat confédéré.

Avec les formes multiples que revêt la constitution des Etats modernes, il est difficile, sans doute, d'établir un rapport absolu entre la notion d'Etat et la notion d'intégrale souveraineté. Il faudrait, dans ce cas, refuser l'appellation d'Etat à tous les pays composant un Etat fédéral.

Le criterium qui paraît le plus sûr et celui que l'on peut adopter part de ce principe que, seuls, constituent des Etats les pays qui possèdent l'autonomie politique, c'est-à-dire ceux qui peuvent s'organiser eux-mêmes et en toute indépendance.

Or, ce droit, que possèdent bien la Bavière et la Saxe, par exemple, a été justement dénié à l'Alsace-Lorraine, qui a reçu d'un pouvoir la dominant une Constitution toute faite, aux prescriptions de laquelle elle ne saurait toucher.

ANNEXE AU CHAPITRE V

Discours de Preiss

Le discours que prononça M. Preiss, député de Colmar, à la séance du 28 janvier 1911, mérite mieux qu'une simple analyse, car il nous permet de connaître l'accueil fait au projet de loi par les Alsaciens-Lorrains, comme aussi de comprendre la portée véritable de leurs revendications.

Après avoir constaté une certaine bienveillance dans les paroles du Gouvernement, l'orateur s'indigne contre les déclarations brutales et barbares de certains journaux et de certains membres du Reichstag.

« On nous refuse, dit-il, l'égalité avec les autres citoyens du pays sous prétexte que l'Alsace-Lorraine n'est pas membre de la confédération, mais sa propriété, le simple instrument de l'Empire. Cela, nous ne pouvons pas le comprendre...

» Nous nous trouvons toujours en face du même cercle vicieux ; nous ne devons obtenir les droits des citoyens allemands complets que le jour où nous manifesterons des sentiments allemands indiscutables ; mais on fait tout ce qu'on peut pour empêcher ces sentiments allemands d'éclore et pour que l'Alsace-Lorraine ait également conscience de sa fusion avec l'Empire... Il faut que les revendications légitimes de la population qui vit, souffre et se plaint en Alsace-Lorraine soient sacrifiées dans l'intérêt de l'Empire tout entier..... Cette politique de l'Empire aura fatalement pour conséquence que nous n'aurons pas l'autonomie, mais que l'Empire n'aura pas non plus chez nous l'assimilation. »

M. Preiss, après avoir rappelé la promesse de Bismarck, continue : « L'Alsace-Lorraine sera, dans tous les rapports, placée au même niveau que les autres Etats allemands », ajoutait :

« Le but final de notre organisation constitutionnelle doit être l'élévation de l'Alsace-Lorraine à la dignité d'un Etat confédéré. L'Alsace-Lorraine ne doit pas dépendre de l'Empire dans une plus large mesure que les autres membres de la confédération, la Bavière, le Wurtemberg, le grand-duché de Bâle, le Mecklembourg, etc.

» Si l'on songe à ce que la France a fait de la Savoie et de Nice, si l'on songe surtout à la politique de l'Angleterre vis-à-vis des Boërs, on saisit toute la différence. Les Alsaciens-Lorrains supportent les mêmes charges que les autres citoyens de l'Empire allemand ; ils doivent donc avoir des droits égaux »... L'Alsace-Lorraine s'est placée sur le terrain du droit créé par un traité international, le traité de paix de Francfort, et sait très bien que sur cette base, elle ne peut se développer au double point de vue politique et économique que dans et avec l'Empire allemand ». L'isolement dans l'Empire, les Alsaciens le savent, serait une pure folie ; ils veulent être placés sur le même pied que les autres Etats confédérés... « Où y a-t-il un peuple qui supporterait avec la même patience et la même résignation que l'Alsace-Lorraine toute une armée de fonctionnaires immigrés, qui occupent toutes les branches de la puissance et de l'activité de l'Etat... dans les administrations, la magistrature, etc., les meilleurs postes du pays ?

» L'Empire allemand doit à l'Alsace-Lorraine l'autonomie, c'est-à-dire le droit de disposer elle-même de ses destinées dans la mesure où il l'accorde aux autres Etats de la Confédération, et en ce faisant, l'Empire n'accomplira qu'un acte de simple justice. Je répèterai ce qui a été dit maintes fois : l'Alsace-Lorraine demande, elle exige même la mise sur le pied d'égalité avec les autres Etats confédérés qu'on lui a refusée pendant quarante ans ; elle ne l'implore pas, elle ne la mendie pas. Si l'Alsace-Lorraine doit être considérée comme une partie intégrante de l'Empire allemand, si, comme telle, on lui demande de remplir toutes les obligations qui incombent aux Etats confédérés, et si elle remplit ces obligations sans rechigner, elle peut également exiger d'être traitée comme les autres membres de la

Confédération. Le peuple alsacien-lorrain n'a été pour rien dans les évènements qui se sont passés il y a quarante ans ; il ne mérite pas qu'en dehors du grand mal, tant physique que moral, qui lui a été fait alors on le puisse encore, durant plusieurs générations, par des humiliations de toutes sortes ; c'est là une très grande et très douloureuse injustice. Si nous comparons les points principaux du projet gouvernemental aux revendications de toute la population de l'Alsace-Lorraine, de toute notre représentation nationale, de tous les partis, nous arrivons aux résultats suivants :

» Nous voulions qe l'Alsace-Lorraine devint un Etat souverain et que le paragraphe 6 de la Constitution de l'Empire l'ajoutât aux 25 autres Etats de la Confédération, avec représentation de notre population, 1.800.000 âmes, au Conseil fédéral. Le projet gouvernemental ne tient absolument aucun compte de cette revendication ; il maintient notre pays dans sa situation d'appendice de l'Empire allemad. Nos restons, comme par le passé, l'objet et non le sujet de la puissance de l'Empire.

» La solution proposée par nous d'un Statthalter inamovible aurait pour l'Alsace-Lorraine l'avantage considérable de la séparer au point de vue du droit national et politique, de Berlin (on me permettra bien d'employer cette tournure de phrase plus expressive) et de lui donner une administration particulière indépendante, comme elle existe à Bade, dans le Wurtemberg, au Mecklembourg et dans les autres Etats. Dans la situation actuelle, comme dans celle que veut créer le projet gouvernemental, Statthalter et ministres d'Alsace-Lorraine sont nommés et à tout moment peuvent être rappelés ou déposés par Berlin. Or, l'imperfection de la nature humaine veut que ces fonctionnaires d'Alsace-Lorraine, dépendant dans leur existence de Berlin (je ne leur fais aucun reproche et je parle de l'avenir, plutôt que du présent), se comporteraient, dans une situation normale et saine, tout autrement qu'ils ne le feraient dans la situation qu'on veut créer. En effet, dans le système actuel, nos fonctionnaires supérieurs dirigent, avant de prendre leurs décisions, leurs regards vers Berlin, tandis que normalement. ils devraient avant tout consulter le pays qui les a distingués, ainsi que le font les ministres bavarois en Bavière, où lls sont avant tout les serviteurs du pays. Instinctivement, ils tiendront à mériter la confiance de Berlin, et dans le conflit d'intérêts entre Berlin et leur pays, ce n'est pas pour le dernier qu'ils prendront parti. Le gouvernement d'Alsace-

Lorraine pourra donc, dans des circonstances données, devenir un gouvernement contre l'Alsace-Lorraine. Aurait-on, Messieurs, l'audace d'offrir quelque chose de semblable aux Badois, aux Wurtembergeois, ou à une autre nationalité ? Et n'avons-nous pas, nous autres, Alsaciens-Lorrains, le droit de traiter nos propres affaires avec la même indépendance que ces autres groupements nationaux ? Le présent projet gouvernemental nous montre précisément d'une façon éclatante combien est faible la position du gouvernement d'Alsace-Lorraine qui dépend complètement de Berlin. Le gouvernement d'Alsace-Lorraine pouvait-il et peut-il encore approuver un pareil projet qui manifestement ne sauvegarde pas assez, pour m'exprimer en termes modérés, les droits de notre peuple ? Le gouvernement indépendant de la Bavière ou du Wurtemberg agiraient-ils ou auraient-ils agi de la sorte en présence de la volonté claire et unanime des sujets de leur pays ? Poser cette question, c'est y répondre.

» Le premier des projets qui nous sont soumis s'intitule : « loi sur la constitution de l'Alsace-Lorraine » — titre quelque peu prétentieux si l'on examine le contenu ! — Quand un pays qui occupe un rang élevé sous le rapport de la civilisation, tel que l'Alsace-Lorraine, qui a derrière lui un long passé riche en expérience et qui n'a pas besoin, ainsi que M. Bassermann l'a exprimé avec une singulière suffisance, d'être d'abord éduqué pour arriver à la maturité politique, — quand un tel pays doit avoir une Constitution, il se la fait généralement lui-même, d'accord avec son gouvernement, ou du moins la loi constitutionnelle est soumise à son approbation. Dans le cas présent, on ne demande même pas l'avis de l'Alsace-Lorraine, ni avant, ni après la soi-disant constitution. Et même pour l'avenir, on lui enlève le droit d'apporter elle-même le moindre changement à cette constitution qui lui est octroyée du dehors ; en effet, l'article 28 du projet contient cette phrase : « Cette loi (sur la constitution de l'Alsace-Lorraine), ne peut être abrogée ou modifiée que par une loi d'Empire ». Une pareille constitution n'est pas une constitution ; c'est une chose précaire, révocable à tout moment par un organe étranger et à qui on ne peut donner le nom de « constitution de l'Alsace-Lorraine » que d'après la figure de langage qui a fait dire : *lucus a non lucendo.*

» Cette phrase de l'article 28 du projet doit absolument disparaître. Sinon, où resterait l'élimination tant vantée du Reichstag et du Conseil fédéral au point de vue de la légis-

lation intérieure de l'Alsace-Lorraine, élimination que ce projet, alors qu'il commençait à en être question, devait réaliser ? D'après le projet, voici quelle serait la situation : le Reichstag et le Conseil fédéral seraient éliminés pour les questions secondaires, pour la législation courante ; par contre, pour les questions capitales de la politique et du droit constitutionnel, qui cependant sont aussi des questions intéressant exclusivement le pays, pour les questions qui sont réglées par la présente loi sur la constitution et qui sont de la plus haute importance, l'Empire maintient après comme avant sa tutelle souveraine sur ses fils retrouvés et encore mal éduqués d'Alsace-Lorraine.

» A ce sujet, je dois pourtant faire observer qu'en fait, le Reichstag et le Conseil fédéral sont, aujourd'hui déjà, éliminés de la législation intérieure de l'Alsace-Lorraine. Car en tout, il n'y a eu, depuis que le Landesausschuss est devenu un organe législatif en Alsace-Lorraine, que deux de ces lois d'ordre intérieur qui aient été rendues par la voie des organes législatifs de l'Empire, le Conseil fédéral et le Reichstag ; depuis 1888, c'est-à-dire depuis plus de vingt ans, il n'y en a plus eu une seule. Le projet n'apporte donc, avec son élimination restreinte du Reichstag et du Bundesrat, réellement rien de nouveau.

La seule innovation qu'il contient et qui nous met, ou du moins semble nous mettre sur le chemin de l'autonomie, c'est la loi électorale pour la seconde Chambre. Cette loi électorale, avec son système de vote plural, avec ses clauses réactionnaires concernant la durée de séjour nécessaire pour avoir le droit de suffrage, avec sa répartition des circonscriptions qui serait à régler par décret impérial et qui, de fait, serait combinée uniquement d'après l'avis du gouvernement qui dirigerait pour le moment les destinées du pays, au lieu de s'adapter à la division administrative déjà existante dans le pays — cette loi électorale ne nous plaît pas. Nous sommes, en Alsace-Lorraine, partisans du suffrage universel et égal auquel nous sommes habitués depuis le temps de la domination française, qui a été maintenu sous le régime allemand par exemple pour les conseils généraux et qui est également en vigueur pour les élections au Reichstag allemand.

» On nous objectera peut-être ceci : Mais vous pouvez, en Alsace-Lorraine, modifier cette loi électorale à volonté, vu que la phrase de l'article 28 du projet de constitution — celle que je viens de citer — d'après laquelle la loi consti-

tutionnelle « ne peut être abrogée ou modifiée que par une loi de l'Empire » ne s'applique pas à la loi électorale, que par conséquent, le Reichstag et le Bundesrat sont réellement éliminés pour cette loi électorale et que celle-ci est soumise au droit de souveraineté nationale accordé pour les affaires intérieures de l'Alsace-Lorraine. Ceux qui parlent ainsi, Messieurs, et qui en même temps créent, à côté de cette seconde Chambre une première Chambre à laquelle la loi sur la constitution donne les mêmes droits au point de vue de la confection des lois du pays, une première Chambre composée d'éléments choisis à dessein parmi les éléments qui seront indubitablement, pour ne pas dire davantage, conservateurs à outrance, et sans le consentement de laquelle aucune modification ne peut être apportée à la loi électorale pour la seconde Chambre — et celle-ci ne peut elle-même, d'après l'article 28 de la loi sur la constitution, être transformée que par une loi d'Empire, c'est-à-dire qu'avec l'assentiment du Reichstag et du Bundesrat, — ceux qui parlent ainsi, messieurs, aiment sans doute la plaisanterie. Car précisément en raison des circonstances que je viens de relever, on pourra tout au plus parler d'une autonomie législative nominale, mais non réelle, même en ce qui concerne cette loi électorale pour la seconde Chambre.

» A cela s'ajoute, messieurs, que d'après l'article 5 de la loi sur la constitution, il faudrait en outre l'assentiment du troisième organe législatif pour l'Alsace-Lorraine, c'est-à-dire de l'Empereur. Et ici il faut que je relève une erreur que M. Bassermann a commise avant hier en disant que l'Empereur n'était pas prévu, d'après le projet de loi sur la constitution, comme troisième organe législatif en Alsace-Lorraine. Il l'est, en effet, à côté des deux Chambres que prévoit le projet, puisqu'il est dit expressément dans l'article 5 : « L'accord entre l'Empereur et les deux Chambres est nécessaire pour chaque loi. »

» Messieurs, la première Chambre prévue par le projet sur la constitution est, pour nous, inacceptable (*Très vrai !*) et elle est également tout à fait superflue. Le gouvernement d'Alsace-Lorraine d'une part, une représentation populaire composée d'une seule Chambre d'autre part, suffisent largement pour notre petit Etat et l'importance modeste de nos affaires. Mais si quelqu'un tient absolument à une première Chambre, il faudrait en tout cas, même aux yeux des Alsaciens-Lorrains les moins exigeants, que tous les membres de cette Chambre soient élus au suffrage indirect et

que, de cette façon du moins, nous ayons la garantie qu'elle aura dans le sens du projet un certain caractère conservateur, mais nullement exagéré vis-à-vis de la seconde Chambre.

» Si l'on voulait se placer sur ce terrain, on pourrait adopter dans leurs grandes lignes les idées de l'avocat M. Eccard, telles qu'ils les a exposées dans la revue *Das neue Elsass* du 6 janvier. Comme collèges électoraux, on pourrait désigner éventuellement les conseils généraux, les conseils municipaux et les organisations professionnelles. Les membres qui, d'après le projet, seraient nommés par l'Empereur ou par le souverain, — que ce ne soient que deux ou trois membres, cela importe peu — sont absolument inacceptables. La première Chambre, telle q'elle est prévue par le projet, tomberait dans le ridicule chez notre population ; elle serait ressentie par notre peuple, au point de vue politique et parlementaire, comme un corps étranger ; elle serait, d'une façon continuelle et grotesque, en conflit avec la seconde Chambre et paralyserait formellement tout l'organisme législatif de l'Alsace-Lorraine dans les questions les plus importantes.

» Je ne veux pas m'étendre davantage sur les détails du projet qui nous est soumis. La plupart des points saillants ont d'ailleurs été traités déjà par mes collègues d'Alsace-Lorraine qui ont pris la parole avant moi. Mon exposé vous aura déjà démontré suffisamment ce que nous devons penser de la réforme projetée. La valeur de toute cette grandiose mise en scène se réduit pour nous à rien.

» Si le projet de loi sur la constitution, malgré son insignifiance pour nous, pour nos vœux les plus essentiels et pour nos légitimes revendications, devait être adopté, cela aurait le plus grand inconvénient de faire croire à l'opinion publique qu'après un arrêt complet de 30 années, on a pris enfin maintenant un bon élan, qu'on a fait enfin un sérieux effort pour donner à l'Alsace-Lorraine un régime autonome. Et cela aurait à son tour pour conséquence qu'en raison de l'allure que l'empire allemand s'est habitué à prendre pour nous donner progressivement des preuves de la sympathie et de l'intérêt qu'il nous porte, nous serions figés de nouveau pour tant et tant de dizaines d'années dans notre situation auss indigne qu'intolérable. Dans ces conditions, nous avons le devoir, dans l'intérêt bien compris de notre pays et sans nous en tenir du participe du «tout ou rien» dont M. le chancelier a parlé tout-à-l'heure, — le détail de mon

exposé vient de vous montrer que ce n'est pas le cas — nous avons, dis-je, le devoir d'opposer au projet tel qu'il nous est soumis un « non » catégorique.

» Au Reichstag par contre je dis : « Ne faites pas les choses à demi, ne faites pas un semblant de réforme ; après 40 ans d'annexion, faites une bonne fois œuvre complète ; donnez le bon exemple au Conseil fédéral ! » C'est ce que le Reichstag a déjà fait une fois. En 1895, le gouvernement de l'empire allemand et les gouvernements des Etats confédérés se sont opposés avec la plus grande énergie à notre motion demandant l'abolition de la dictature. Mais le Reichstag a décidé cette abolition à une forte majorité, et quelques années après la dictature est tombée, avec l'assentiment des gouvernements confédérés. Prenez parti, messieurs, ici au Reichstag, pour l'idée de l'égalité de l'Alsace-Lorraine avec les autres Etats, idée assurément saine et justifiée au point de vue des intérêts généraux du peuple allemand ; mettez décidément et promptement fin au provisoire indigne qui, d'après le projet, doit de nouveau être prolongé pour une période de temps indéterminée. Créez enfin en Alsace-Lorraine une situation normale.

» Dans le cas contraire, vous avez à craindre que l'opinion publique en Europe ne dise : « L'empire allemand doute en fin de compte de la légitimité intrinsèque et de la durée de l'état de choses créé en 1871 sur la base d'un droit formel.

» M. V. Dircksen nous a dit avant-hier que pour l'Allemagne il n'existe pas de question d'Alsace-Lorraine. Cela est exact ; d'une manière formelle, la question a été tranchée définitivement par le traité ne paix de Francfort. Mais ne voyez-vous pas, Messieurs, que l'Empire allemand, en maintenant le régime d'exception en Alsace-Lorraine et en empêchant ainsi les Alsaciens-Lorrains de devenir des gens contents de leur sort, ne voyez-vous pas, dis-je, que l'Empire allemand soulève sans cesse de la sorte la question d'Alsace-Lorraine qui, quoi qu'on dise, existe à l'état latent, et qu'il en entrave lui-même la solution ? Autour de la question d'Alsace-Lorraine gravite sinon toute la politique européenne, du moins une grande partie des combinaisons internationales. Je ne veux mentionner ici que les armements, les accords, etc. Ne croyez-vous pas que si les Alsaciens-Lorrains étaient satisfaits, beaucoup de questions se présenteraient en Europe sous un autre aspect et

que ce serait également dans l'intérêt de l'Empire allemand ?

» J'admets que l'Empire a l'intention et l'orgueil de ne pas retenir uniquement par la force les Alsaciens-Lorrains dans son sein, mais qu'il lui tient aussi à cœur d'en faire des citoyens contents de leur situation. Pour cela, Messieurs, il faut que vous leur prépariez avant tout dans l'Empire allemand, un foyer sûr où ils puissent se sentir à leur aise et où leur esprit ne soit pas ramené continuellement vers un passé meilleur et plus glorieux. Mais alors il ne convient pas que vous les traitiez comme des étrangers de moindre valeur ou comme des citoyens allemands de second ordre.

» L'abus de la force, Messieurs, engendre la réaction. Cet adage est surtout vrai quand il s'agit d'une race aussi avancée dans la civilisation que l'est la nôtre, d'une race qui, sous le régime français, passait également pour avoir l'esprit frondeur et qui n'est pas habituée à sacrifier sa légitime fierté devant les puissants quels qu'ils soient. Nous assistons en ce moment, en Alsace-Lorraine, à un spectacle des plus instructifs. D'une part, nous voyons des hommes d'un âge déjà mûr et qui ont été, durant 30 ans et plus, des soutiens loyaux du gouvernement de Strasbourg, tourner tout à coup le dos à ce gouvernement, écœurés qu'ils sont de ne pas apercevoir la fin du traitement indigne dont souffre leur pays.

» D'autre part, nous entendons les jeunes générations qui ont déjà été instruites et formées sous la domination allemandes, exhaler leurs récriminations et leur juste mécontentement dans des termes plus violents que cela ne s'était jamais produit depuis 1871, en se sentant partout mis à l'arrière-plan dans leur propre pays.

» En continuant le système de la main forte et des lois d'exception, vous n'aurez jamais la tranquilité en Alsace-Lorraine et vous ne pourrez jamais parfaire la conquête morale que l'Empire ambitionne. Laissez les Alsaciens-Lorrains respirer, vivre et se mettre à s'installer chez eux selon les goûts que leur a donnés leur particularisme imprégné de bon esprit français. Je vous rappelle ici la déclaration du prince de Bismarck que je citais au début de mon discours, au sujet de cet esprit français dont je souhaiterais une dose un peu plus forte à maints de nos adversaires. Vous verriez que cela ne leur nuirait pas.

» En ce faisant, l'Empire allemand ne courrait aucun ris-

que ; il ne pourrait qu'y gagner à l'extérieur et à l'intérieur. Suivez l'exemple fécond de la France qui, par sa bienveillance et la douceur de ses manières, a su faire des Alsaciens-Lorrains d'excellents Français ! Dans cet ordre d'idées je relèverai une fois de plus que jusqu'en 1870, on enseignait dans nos campagnes les deux langues à l'école primaire, que jusqu'en 1870 on prêchait dans les églises en allemand, que jusqu'en 1871 — donc après une réunion de deux siècles avec la France — les arrêtés des préfets étaient officiellement publiés en langue allemande et en langue française et que malgré ou plutôt à cause de cette généreuse tolérance, les Alsaciens-Lorrains étaient devenus de bons Français.

» Voilà de la prévenance, Messieurs, voilà des actes capables d'ouvrir des cœurs fermés. Par contre, le mépris et les humiliations imméritées font tarir la source de sympathie dans le cœur de l'homme bien né et engendrent non l'amour, mais l'aversion.

» De la manière dont elle a traité jusqu'ici l'Alsace-Lorraine, l'Allemagne a laissé s'écouler quarante années qui resteront stériles pour elle. Il faut, à tout prix, Messieurs, en venir à une autre méthode. Si l'Empire ne se décide pas à ce changement radical de système, du fond de l'âme du peuple alsacien-lorrain, il entendra raisonner comme un écho le cri courroucé du père de notre secrétaire d'Etat actuel, M. de Bulach, qui ne parlait pas couramment l'allemand : « Vous avez la langue, vous avez la force, mais vous n'avez pas la générosité ! »

» Ce que nous demandons, du reste, Messieurs, n'est pas de la générosité, c'est de la simple justice ! »

ANNEXE AU CHAPITRE VII

La Preussenklauzel

Il nous a paru très intéressant de donner ici un bref résumé des discours prononcés à l'occasion du vote de la Preussenklausel. Ils soulignent en effet les rapports véritables qui existent entre les Etats confédérés et la Prusse.

Landtag de Prusse (Séance du 23 mars 1911)

Dr von Heydebrand. L'octroi de trois voix à l'Alsace-Lorraine dans les conditions proposées, lui paraît être un affaiblissement de la puissance de la Prusse. Or, c'est à la Prusse que l'Empire doit son existence et sa prospérité. Tout ce qui affaiblit la Prusse, affaiblit l'Empire, et lorsque la moindre faute est commise, il faut la réparer avec du sang Prussien. C'est le respect de l'autorité, de la discipline, ce sont les Hohenzollern qui ont fait de la Prusse ce qu'elle est. Une politique d'effacement et d'abnégation, lui eut été très néfaste, elle le serait beaucoup plus encore maintenant.

Dr Friedberg (national-libéral). Il n'est pas si pessimiste. Certes, l'affaiblissement de la Prusse serait un désastre, mais il ne faut pas oublier les restrictions qui accompagnent l'octroi à l'Alsace-Lorrane des 3 voix dans le Bundesrat. Le Kaiser, c'est-à-dire le roi de Prusse, exerce la souveraineté dans les mêmes conditions qu'auparavant. Le Statthalter et nommé par le Kaiser. Il est amovible et l'on peut être bien assuré que dans toutes les questions politiques importanes, il lui sera impossible d'instruire les voix alsaciennes-lorraines dans un sens contraire aux intérêts prussiens.

H von Zedlitz (conservateur libre), pousse un cri d'alarme. L'orateur précédent ne l'a pas rassuré. On prépare un renforcement d'influence de l'esprit démocratique des Etats du Sud. Autant vaut-il dire un affaiblissement de l'idée

monarchique, et la force prussienne. La Prusse a pu justement pratiquer une politique d'abnégation, quand il s'est agi de fonder l'Empire « de la mettre en selle ». Aujourd'hui, il s'agit au contraire, de le soutenir et de le fortifier, voilà pourquoi la Prusse doit y conserver sa prépondérance.

Schiffer (*national-libéral*). Il approuve la mesure proposée. Lorsqu'il s'est agi de fonder l'Empire, Bismarck n'a pas voulu un seul instant faire sentir aux autres Etats, la puissance de la Prusse, son importance, sa grandeur. Il a voulu que sa puissance et son influence fussent surtout d'ordre moral. La Prusse continue cette tradition en acceptant la Preussenklausel. Certes, les conditions qui lui sont imposées, sont blessantes et contraires à sa dignité, mais au point de vue pratique, qu'y a-t-il à craindre ? Le jour où la Prusse devra compter au Bundesrat, sur des majorités de deux ou trois voix, ce sera le commencement de la fin.

De Bethmann-Holweg. C'est une folie de ne voir dans l'Alsace-Lorraine, que le glacis dont a parlé Bismarck. Certes, en cas de guerre avec la France, de par sa situation géographique, son importance stratégique serait immense, mais n'oublions pas qu'avant tout, le Reichsland est une terre que nous devons rattacher à l'Empire, au triple point de vue politique, économique, intellectuel. L'octroi des 3 voix au Bundesrat a pour but, non seulement de placer l'Alsace-Lorraine sur un pied d'égalité avec les autres Etats confédérés, mais encore de lui permettre de défendre ses intérêts économiques. Les partis au Reichstag ont été unanimes à vouloir cette représentation au Bundesrat. Même avec la Preussenklausel, est-ce un sacrifice réel que fait la Prusse. Si cela était, d'abord, la Prusse n'exerce-t-elle pas en Allemagne une influence faite de sacrifices et de dévouement ? Aussi bien, jamais dans les questions d'intérêt national, il n'a pu être question d'une majorité de quelques voix au Conseil fédéral. L'influence de la Prusse n'y repose pas sur une addition ou sur une soustraction de voix, mais sur sa mission historique. Les intérêts de la Prusse se confondent avec ceux de l'Empire. D'ailleurs songeons à l'attitude de Bismarck dans la question des voix au Conseil fédéral. Dans la Confédération générale du Nord, la Prusse possédait 17 des 43 voix qui étaient comptées. Lorsqu'en 1870-71, les Etats du Sud y reçurent 15 voix, cette augmentation du

nombre total, amenait un affaiblissement relatif de la Prusse. Bismarck, cependant, n'a pas songé à augmenter les 17 voix de la Prusse, qui, dans le Conseil fédéral actuel, n'en possède pas davantage quoique le Conseil fédéral se compose non plus de 43, mais de 58 voix. Pourquoi m'accuser maintenant d'affaiblir la puissance de mon pays, quand j'accorde trois voix à l'Alsace-Lorraine ?

Liebneckt (*socialiste*). Il ne comprend pas ce débat. Pourquoi toujours déclarer qu'il est d'un intérêt primordial pour l'Empire de ne pas diminuer la situation de la Prusse au Bundesrat. La Prusse n'a pas la majorité au Bundesrat. Les autres Etats se sont-ils jamais servis de leur nombre pour nuire aux intérêts de l'Empire allemand. Identifier les intérêts de la Prusse à ceux de l'Empire, passe, mais signifier à la Prusse une supériorité par rapport aux autres Etats, c'est adresser à ceux-ci une injure gratuite, c'est pousser à la Prussification de tout l'Empire. En réalité, comme l'a avoué v. Zedlitz, ce qui effraie, ce sont les tendance démocratiques des Etats du sud qui contrastent tant avec la politique agrarienne et réactionnaire de la Prusse. En ce qui concerne l'octroi des trois voix à l'Alsace-Lorraine, dans le Bundesrat, il est ridicule de considérer pareille mesure comme un affaiblissement de la Prusse. C'est exactement le contraire, car le Statthalter est une poupée aux mains du chancelier, et l'administration de l'Alsace-Lorraine, un appendice de l'administration Prussienne.

Chambre des Seigneurs (Séance du 5 avril 1911)

Von Kôller, ancien secrétaire d'Etat : Il trouve très juste d'accorder une représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat, mais il réprouve au contraire, la Preussenklausel. Pourquoi les troix voix accordées à l'Alsace-Lorraine doivent-elles toujours compter contre la Prusse et jamais pour elle ? Il eut mieux valu que le Prusse abandonne à l'Alsace-Lorraine trois de ses voix, en disant : Nous n'avons pas besoin de ces trois voix pour conserver notre situation au Bundesrat. Ou bien pourquoi n'avoir pas donné trois voix purement et simplement ? Oui, le nombre des voix qu'a la Prusse au Bundesrat est indifférent. Il n'est pas douteux que dans les questions importantes, les trois voix de l'Alsace-Lorraine ne seront jamais instruites contre la Prus-

se. Il est bon que cet Etat fasse des concessions, mais pas des concessions dont il doive rougir.

Dr Loening. Il considère que la monarchie Prussienne est la pierre angulaire de tout l'édifice constitutionnel de l'Empire allemand. Néanmoins et à cause même des précautions prises pour assurer à la Prusse un droit de veto sur toutes les questions importantes, la mesure proposée ne lui paraît pas dangereuse. Jusqu'à ce jour, une seule fois, la Prusse a été mise en échec au Bundesrat, lorsqu'il s'est agi de fixer le siège de la Cour suprême, mais on sait que Bismarck approuvait tacitement le choix de Leipsig et non celui de Berlin qui fut repoussé. Le fait que les trois voix accordées à l'Alsace-Lorraine seront instruites pa rle Statthalter, lui paraît un renforcement de la puissance Prussienne.

Von Wedel. Il estime que le nombre de voix que possède la Prusse au Bundesrat a peu d'importance, mais il déplore la Preussenklausel qui est une grave offense faite au principal état de l'Allemagne.

Comte Hornbock. Il partage la même opinion. C'est la Prusse qui a fondé l'Empire, on ne doit rien souffrir de ce qui pourait l'affaiblir. La Preussencklausel est un dommage moral causé à la Prusse.

Le Prince de Schonaich-Carolath. Il constate l'émotion et les critiques qui ont été soulevées non pas tant par l'octroi des voix au Bundesrat que par la Preussenklausel. Comme membre du Bundesrat, l'orateur croit devoir rassurer ceux qui voient dans cette clause un danger pour la Prusse. Le Bundesrat est une assemblée de gouvernements, c'est-à-dire d'organes exécutifs qui ne voudraient rien faire contre l'influence de la puissance présidiale. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que le Kaiser a une influence directe sur l'instruction des voix alsaciennes-lorraines, puisque le Statthalter n'est point nommé à vie, et seulement révocable après avis du Bundesrat, comme le proposait le Centre, mais puisqu'il est essentiellement amovible au gré de l'Empereur.

Reichstag (Séance du 25 mai 1911)

Bassermann. Nous aurions préféré qu'une décision unanime des Etats confédérés rendit possible l'octroi à l'Alsace des voix au Bundesrat sans aucune restriction, sans la crainte de voir ces voix augmenter l'influence de la Prusse. Cela n'a pas été possible.

Dr Muller approuve la concession faite par la Prusse et déclare qu'elle ne lui fait courir aucun danger.

V. Dircksen. Je prise trop la situation réelle de la Prusse dans l'Empire et dans le Bundesrat, pour croire que le Preussenklausel lui fasse courir le moindre danger. La concession faite, n'a donc pas une grosse signification pratique, mais elle est détestable au point de vue moral.

Graef. Après avoir démontré que les voix alsaciennes-lorraines au Bundesrat ne seraient jamais instruites de façon indépendante, l'orateur s'éleva contre la Preussenklausel qui discréditait la Prusse et traduisait dans un texte législatif, l'animosité des Etats du Sud contre ce pays.

Delbrück, secrétaire d'Etat, défendit, au contraire avec vigueur, la Preussenklausel qui ne lui paraît pas avoir d'intérêt pratique. La Constitution de l'empire renferme d'ailleurs, plusieurs anomalies de ce genre. On sait, en effet, qu'il suffit de 14 voix, pour empêcher tout changement dans la Constitution ; or, ces 14 voix correspondent au nombre de voix que possèdent la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg. Inversement la Prusse possède un droit de veto pour certaines questions et son opposition suffit à annihiler les voix des autres Etats confédérés.

la représentation de l'Empire au Bundesrat, est en contradiction avec le développement historique de la Terre d'empire. Le seul fait que l'instruction des voix alsaciennes-lorraines, est confiée au statthalter, c'est-à-dire à un

Von Dircksen (*Parti de l'Empire*). L'art. 1 qui prévoit fonctionnaire amovible, nous donnera quelques garanties, mais il nous rappelle surtout l'opinion, fort juste émise par le gouvernement, le 26 et le 28 janvier. « Tant que le Statthalter dépend de l'empereur, il ne peut instruire les voix alsaciennes-lorraines dans un sens qui serait désagréable à l'empereur, c'est-à-dire au roi de Prusse. Il est inadmissible de donner à un fonctionnaire, dans la situation du statthalter, le droit d'instruire les voix alsaciennes-lorraines dans un sens qui pourrait contredire aux instructions données par le roi de Prusse aux voix prussiennes. »

ANNEXE AU CHAPITRE IX

La première Diète d'Alsace-Lorraine

A la suite du vote de la nouvelle Constitution, les meilleurs d'entre les Alsaciens-Lorrains songèrent à briser les cadres des anciens partis politiques. Leur pays venait de faire une cruelle expérience puisque au Reichstag et malgré toutes les promesses anciennes, il avait été sacrifié au seul profit électoral de ces partis.

Le 29 juin, après des pourparlers qui furent rendus très courts par la volonté très nette que l'on avait d'aboutir à un résultat, eut lieu à Strasbourg, l'assemblée constitutive du Parti national alsacien-lorrain qui prit le nom d'Union nationale.

M. Preiss, député de Colmar, proclamé président, prononça un magnifique discours dont nous extrayons le passage suivant, car il définit bien la portée exacte de l'œuvre entreprise.

« En toute loyauté, sans arrière-pensée, nous voulons faire l'union de tous les bons Alsaciens-Lorrains sur le terrain de nos revendications nationales pour la conquête de nos libertés essentielles, de nos libertés primordiales ; pour la formation d'une Alsace-Lorraine indépendante jouissant des droits et des libertés nécessaires à l'épanouissement de son *individualité* et au développement de sa *culture particulière*. Nous respectons les organisations existantes, nous voulons simplement servir de trait d'union entre elles. Nous voulons être un point de concentration, un centre d'action qui cherche à rallier, à grouper, à organiser toutes les volontés, toutes les forces, toutes les énergies du peuple alsacien-lorrain, qu'elles soient isolées ou déjà enrôlées dans un groupement antérieur au nôtre, — pour tendre dans un puissant effort commun, à la réalisation de notre but commun à tous ; l'autonomie complète de l'Alsace-Lorraine dans le cadre de l'Empire et l'application réelle, une application

compatible avec notre dignité de la devise « L'Alsace-Lorraine aux Alsaciens-Lorrains » dans toutes les branches de l'administration publique.

M. Paul-Albert Helmer lut ensuite le manifeste de l'Union nationale. Ce manifeste doit trouver ici sa place ; il est, en effet, le résumé de toutes les revendications que les députés Alsaciens-Lorrains ont à faire valoir.

PROGRAMME DE L'UNION NATIONALE

« L'Union alsacienne-lorraine, créée pour la conquête de l'autonomie et la défense des intérêts de l'Alsace-Lorraine dans l'empire d'Allemagne, désirant tracer le but politique auquel doivent tendre en première ligne les efforts communs de ses membres, mais réservant pour toutes les autres questions de la vie publique l'entière liberté des hommes qui ont adhéré à son programme et des groupements qui sont représentés dans son sein, a défini de la façon suivante les revendications nationales sur lesquelles ses membres se sont mis unanimement d'accord.

CONSTITUTION

Nous voulons, comme condition essentielle du bien-être matériel et moral de notre peuple, une Constitution garantissant à l'Alsace-Lorraine une autonomie complète dans l'empire d'Allemagne.

Nous revendiquons pour notre pays tous les droits dont jouissent les Etats confédérés. Nous protestons contre toute situation d'exception, contre toute tutelle d'un autre Etat confédéré ou de l'empire. Nous remplissons les mêmes devoirs, nous devons avoir les mêmes droits.

Notre devise reste : « L'Alsace-Lorraine aux Alsaciens-Lorrains. »

ADMINISTRATION

Nous voulons que l'administration du pays soit confiée à des fonctionnaires qui possèdent les langues qui se parlent chez nous, qui soient au courant des habitudes de notre peuple, de sa vie intellectuelle et de sa manière démocratique de considérer la chose publique. Nous exigeons qu'ils respectent notre mentalité et les traditions que l'Histoire a léguées à l'Alsace-Lorraine.

Nous respectons les droits acquis ; mais nous considérons comme indispensable de réserver à l'élément indigène, dans la mesure la plus large, l'accès aux charges publiques dans toutes les branches de l'administration. Il est notamment inadmissible que la moitié des postes de fonctionnaires inférieurs soient, de par la loi, réservés à des candidats originaires d'autres Etats confédérés. Un tribunal administratif jouissant des garanties indispensables d'indépendance doit être appelé à juger les recours qu'offre, contre les abus de pouvoir des autorités la législation française, encore inexistante.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Notre peuple est écrasé par les charges fiscales que lui imposent l'empire et le pays. Il réclame avec énergie d'être soulagé.

Par conséquent, nous poursuivons une politique d'économies, et nous sommes opposés à toute nouvelle augmentation des dépenses de nos budgets. Notamment, nous refuserons tout nouveau crédit pour l'armée, pour la marine et pour les hauts fonctionnaires.

Nous demandons l'abolition des payements indus que la Prusse se fait faire sur le revenu de nos douanes.

Nous réclamons pour le budget d'Alsace-Lorraine une part dans les bénéfices que l'Empire retire de l'exploitation des chemins de fer de notre pays.

Il est indispensable de rétablir le principe du vote annuel des impôts directs.

Nous demandons une surveillance rigoureuse de tous les détenteurs de fonds publics.

Enfin nous demandons que les fonds de disposition inscrits au budget d'Alsace-Lorraine ne soient pas employés dans des buts politiques ou contraires aux vœux manifestes de notre population.

Nous demandons la suppression des fonds secrets servant à l'entretien de la police secrète.

ENSEIGNEMENT PUBLIC

Les écoles inférieures doivent avor pour but de préparer les enfants aux besoins de la vie pratique. Les résultats obtenus dans les écoles primaires vont en déclinant depuis

quarante ans. Des modifications successives ont surchargé le programme scolaire au détriment des besoins réels. Nous demandons qu'on donne aux enfants les connaissances qui leur seront nécessaires pour gagner leur vie et notamment qu'on leur fournisse l'occasion d'apprendre le français à tous les degrés de l'enseignement.

Nous exigeons que dans toutes les écoles, le corps enseignant respecte dans l'âme des enfants, les traditions de la famlle et du pays et que, par conséquent, il omette dans l'enseignement oral et qu'il élimine des livres de classe tout terme injurieux et toute appréciation déplaisante au sujet d'évènements historiques auxquels nos pères ont pris part.

Nous demandons enfin que la jeunesse alsacienne-lorraine soit instruite d'une manière impartiale dans l'histoire du pays, et notamment que l'Université de Strasbourg remplisse sur ce point le devoir qui lui incombe pour l'enseignement supérieur.

QUESTIONS MILITAIRES

Nous réclamons, comme une mesure de justice élémentaire et comme un hommage dû à un acte honorable de fidélité, l'amnistie de tous les Alsaciens-Lorrains condamnés pour s'être soustraits au service militaire allemand avant l'année 1890. En levant ces condamnations, l'Allemagne réparerait, dans la mesure du possible, un manque de générosité qu'en 1890 elle a blâmé implicitement elle-même en l'évitant lors de la réunion d'Héligoland.

Nous demandons que nos compatriotes puissent faire le service militaire dans le pays même.

Nous protestons contre les tentatives de certains chefs militaires de vouloir imposer aux soldats alsaciens-lorrains l'emploi, dans leurs rapports privés, d'une autre langue que la langue maternelle.

Aux allures autoritaires de certains officiers des garnisons d'Alsace-Lorraine, nous voulons que le pays et les autorités civiles répondent par des mesures énergiques.

La nouvelle Constitution rend plus dangereuses que jamais les influences qui peuvent se faire valoir dans l'entourage immédiat de l'empereur d'Allemagne. De tout temps, les gouvernements de Strasbourg ont ressenti à Berlin l'action de l'élément militaire de passage dans notre

pays. Nous exigeons que le gouvernement d'Alsace-Lorraine s'oppose par tous les moyens à ces tentatives d'agir sur les cercles dirigeants de Berlin par des rapports secrets et incontrôlables, contre lesquels toute défense est impossible aux intéressés.

QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Nous réclamons pour les intérêts matériels du pays une défense plus efficace que dans le passé.

La viticulture et le commerce des vins sont une des principales richesses du pays. Nous nous emploierons de toutes nos forces à les développer et à leur assurer la protection légale la plus efficace.

Les agriculteurs, les artisans et les ouvriers seront également l'objet de notre sollicitude, toutes les branches de l'activité sociale devant contribuer également à la prospérité générale.

Pour la construction des chemins de fer, les considérations stratégiques ont exclusivement prévalu jusqu'à présent. Il est urgent de construire les lignes qu'exigent depuis longtemps les besoins locaux, afin qu'il n'y ait plus de grandes parties de la campagne privées de moyens de communication.

L'intérêt économique de notre pays réclame impérieusement la construction de certains canaux. Nous demandons que le gouvernement s'occupe activement de ces travaux et que dans les pourparlers avec les Etats limitrophes, il s'inspire exclusivement des besoins de l'Alsace-Lorraine.

Les travaux publics s'exécutant aux frais de notre population, il est juste que dans les marchés conclus et dans les adjudications publiques la préférence soit donnée aux personnes du pays.

Dans les derniers temps, il est arrivé que des administrations ont retiré leurs commandes à des Alsaciens-Lorrains qui avaient pris position dans des questions de la vie publique ou que des chefs militaires ont déclaré le boycottage de certains établissements pour des raisons politiques. Si ces cas se généralisaient, nous n'hésiterions pas à recommander à nos partisans d'user de représailles.

Les fréquentes relations commerciales de l'Alsace-Lorraine avec les autres pays éprouvent une gêne sensible par suite de l'absence de consulats étrangers. Nous demandons

que l'empire d'Allemagne ne s'oppose pas à leur érection par les puissances intéressées.

INDIVIDUALITÉ NATIONALE

Nous exigeons le respect absolu de l'individualité du peuple alsacien-lorrain, telle que l'ont formée l'usage de deux langues et le contact intime avec deux civilisations différentes. Nous réclamons le droit de conserver cette individualité et de la maintenir par tous les moyens.

Par conséquent, nous voulons pouvoir, sans obstacle, rester en contact avec les lettres et les arts, avec la vie intellectuelle, sportive et mondaine des deux nations.

Nous revendiquons la liberté de fréquenter sans aucune entrave nos compatriotes, nos amis et nos parents qui ont émigré, à quelque profession qu'ils appartiennent. Nous ne cesserons pas de demander l'abolition des formalités et des restrictions auxquelles leur séjour en Alsace-Lorraine reste soumis.

Pour les vivants, comme pour les morts, nous réclamons le respect des drapeaux qu'ils ont suivis. Nous nous refusons à renier aucun des emblèmes qui ont excité l'enthousiasme et fait la gloire de nos ancêtres et nous réclamons le droit de mettre sur leurs tombes les insignes qu'ils ont portés.

En échange de la loyale soumission de notre peuple à l'ordre établi nous revendiquons le respect pour nos souvenirs et nos traditions et la liberté pour le culte de notre passé.

Vive l'Alsace-Lorraine !

Il semblait que l'Union nationale dût rallier à elle l'immense majorité des Alsaciens-Lorrains. Il n'en a rien été.

Le scrutin du 22 octobre 1911 et le ballottage du 29 ont été précédés d'une période électorale extrêmement chaude, due à ce fait que la lutte a été une fois de plus une lutte de partis politiques désireux de s'assurer la prééminence dans le nouveau Parlement.

D'après le résultat total des deux tours de scrutin, la seconde Chambre du Parlement se compose de

26 *membres du Centre*, à savoir :

MM. Remy, Rudolf, Heinrich, Kubler, Wetterlé, Muller (Thann). Gilliot, Martz, Hauss, Delsor, Schott, Pfleger, Wilt-

berger, Collet, Heymès, Muller (Sarrebourg), Meyer (Walscheid), Hœn et Hessemann, élus au premier tour ; Brom, Brogly, Fischer, Ricklin, Fix, Knœpfler et Hackspill, élus au second tour.

10 *libéraux-démocrates,* à savoir :

MM. Wehrung, élu au premier tour ; Immer, G. Wolf, A. Wolf, Burger, Drumm, Atzel, Hinsberg, Steinmetz et Donnevert, élus au second tour.

3 *indépendants,* à savoir :

MM. Michel, élu au premier tour ; Schlumberger et Meyer (Petite-Pierre), élus au second tour.

11 *socialistes,* à savoir :

MM. Emmel, Shilling, Bœhle Peirotes et Fuchs, élus au premier tour ; Martin, Hindelang, Meyer (Sainte-Marie), Imbs, Wolfer et Heysch, élus au second tour.

10 *membres du groupe lorrain,* à savoir :

MM. Pierson, Weber, Bourger, Labroix, Barthélemy, Schumann, Zimmer, Fich et Engel, élus au premier tour, et Jung, élu au second tour.

Ces résultats sont un peu déconcertants, mais il ne faut pas s'y tromper ; l'Union Nationale a été le pivot de la lutte électorale », quoique ayant réuni 10.000 voix seulement et n'ayant pu faire passer aucun de ses candidats. Cet échec apparent est dû à « des questions personnelles, des malentendus, une absence complète d'organisation, une campagne de journaux et une pression administrative sans exemple. »

» Le travail d'organisation qui aurait dû suivre la création a fait complètement défaut ; ni comités actifs, ni programme ou discussions sur les questions pratiques qui intéressent ceux qui vivent de leur travail et de leur industrie.

» Cependant, si le parti, dans la forme qu'il avait adoptée et avec les chefs qu'il s'était donnés, a sombré dans la tourmente, les courants d'idées qui lui ont donné naissance subsistent... Le particularisme des Alsaciens-Lorrains, le respect de leurs traditions, de leur histoire, de leurs sentiments et de leurs mœurs : voilà le mot d'ordre de tous les partis

et notamment du parti libéral, qui englobe, comme on sait, la plupart des fonctionnaires vieux-allemands. »

Le parti du Centre, qui a obtenu le plus grand nombre de voix, n'a pas hésité à faire une critique acerbe de la nouvelle Constitution. Il en est de même des socialistes qui, néanmoins, ont bénéficié scandaleusement de l'appui officiel.

Pour saisir toute la portée de cette alliance inattendue, il faut se rappeler avec quelle ardeur et quelle énergie les socialistes sont combattus en Allemagne, étant considérés pour ainsi dire comme des insoumis de l'ordre public.

Le gouvernement allemand juge utile néanmoins de les favoriser en Alsace-Lorraine. Il estime que la haine des classes et l'internationalisme sont pour lui moins dangereux que le bloc alsacien-lorrain et les sentiments patriotiques de ce bloc. Ce calcul est bien dangereux, on en conviendra.

La première Chambre comprend, nous le savons, certains membres de droit appelés à siéger à raison même de leurs fonctions.

Elle comprend ensuite certains membres élus et enfin certains membres nommés directement par l'empereur.

Le paragraphe 3 de l'article 6 prévoyait qu'une ordonnance impériale règlerait l'élection des membres de la seconde catégorie. Cette ordonnance a paru le 15 août 1911. Elle a été publiée dans le Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine.

Il s'agissait de préciser comment les consistoires israélites, l'Université, les Conseils municipaux, les Chambres de commerce, le Conseil d'agriculture et la Chambre des artisans devaient procéder pour les élections.

Voici une analyse des prescriptions de l'ordonnance :

Le Statthalter ordonne les élections par une publication dans la *Feuille centrale et des départements*. Avis de cette publication devra être donné au recteur de l'Université, en cas d'empêchement à son remplaçant. Quatre semaines au plus tard après la publication de l'ordonnance, le corps des professeurs se réunit pour procéder à l'élection. Des invitations à délivrer contre récépissé devront à cet effet être adressées par le recteur aux professeurs, de telle sorte que

---

(1) Ces extraits sont tirés d'un article paru récemment dans une nouvelle publication de la *Revue Alsacienne Illustrée*. Cette publication, « *Les Cahiers Alsaciens* » intéressera tous les amis de l'Alsace-Lorraine.

la lettre leur parvienne au moins trois jours avant la date fixée pour les élections. La lettre d'invitation doit désigner la salle de vote, le jour de l'élection et l'heure à laquelle celle-ci doit avoir lieu. L'assemblée est qualifiée pour procéder à l'élection quand la moitié des membres du corps pour le moins est présente. Dans le cas contraire, le recteur devra, dans le délai d'une semaine, lancer de la même manière, de nouvelles invitations pour une nouvelle réunion, qui elle a qualité pour procéder à l'élection, sans égard au nombre des membres présents au moment du vote. Le bureau de vote est constitué par le recteur et deux assesseurs nommés par lui au choix parmi les membres du corps. L'élection a lieu au scrutin secret, à l'aide de bulletins de vote, à déposer dans une urne électorale. Des absents ne peuvent se faire remplacer à l'élection ou y participer de quelqu'autre manière. Est élu celui qui obtient plus de moitié des voix déposées dans l'urne.

Au cas où la majorité n'est pas atteinte, il devra être procédé à une nouvelle élection entre les trois candidats qui ont obtenu le plus de voix. Pour le cas où là encore on n'atteindrait pas la majorité, au 3e tour de scrutin deviendrait nécessaire entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. A voix égales, le sort à tirer par le recteur décide lequel des deux candidats est élu. Le sort décide aussi pour le cas où au premier tour de scrutin deux candidats ont obtenu un nombre égal de voix ou si parmi les trois candidats du 1er tour de scrutin deux ont obtenu un nombre égal de voix. Le résultat de l'élection est proclamé par le recteur et est communiqué par lettre recommandée à l'élu pour le cas où il n'assisterait pas lui-même au vote. Dans un délai d'une semaine, le candidat élu doit annoncer au recteur s'il accepte ou non l'élection. Une acceptation sous condition ou sous réserve, ou l'absence d'une déclaration positive, sont considérées comme refus.

Pour les élections à effectuer par les cinq autre corporations, les mêmes dispositions ont été publiées : au corps des professeurs se substituent les consistoires, les Conseils municipaux, les Chambres de commerce, le Conseil d'agriculture et la Chambre des artisans ; le recteur est remplacé ici par le président du consistoire à Strasbourg, le maire, le président de la Chambre de commerce, le président du Conseil d'agriculture et le président de la Chambre des artisans. Les délais pour la convocation des collè-

ges électoraux sont partout d'une semaine et de dix jours quand lors de la première réunion le collège n'avait pas atteint le quorum.

Une disposition particulière se rapporte au Conseil d'agriculture qui, d'après la loi constitutionnelle, doit élire trois petits cultivateurs et trois autres agriculteurs. Les trois candidats de chacune des deux catégories sont à élire simultanément. Avant de passer au vote, le président du Conseil d'agriculture doit rappeler à l'assemblée qu'il doit y avoir un canddat par département.

Il nous paraît inutile de donner les noms des membres de la Chambre-Haute.

En revanche, il est intéressant de signaler que l'empereur ayant le droit de nommer la moitié des membres de ladite Chambre, n'a pas hésité à choisir l'avocat Grégoire, l'avocat Vonderscheer et Paul Laband, professeur à Strasbourg.

Ce choix en dit plus long que tout.

M. Laband, à maintes reprises, n'a pas craint de publier dans divers journaux d'Allemagne, des articles venimeux contre les Alsaciens-Lorrains et qui sont indignes d'un grand savant comme lui. Quant à MM. Grégoire et Vonderscheer, leurs compatriotes ont été à juste titre indignés de l'attitude qu'ils ont eue au Reichstag lors du vote de la Constitution. Ils ont été les seuls à accepter cette loi considérée par tous comme tout-à-fait insuffisante, et M. Vonderscheer notamment, avec un talent digne d'une meilleure cause a fait des efforts inouis comme rapporteur pour faire accepter par le Reichstag l'ensemble du projet gouvernemental. Encore une fois, il est impossible de nier que M. Laband, Grégoire et Vonderscheer sont, en tous points, des hommes remarquables, mais franchement, leur nomination comme membres de la Chambre-haute, ne s'imposait pas dans les circonstances présentes, pouvant être considérée comme une véritable provocation à l'égard du peuple alsacien-lorrain.

APPENDICE

ANNEXES

TEXTES LÉGISLATIFS ET PROJETS DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE

Loi du 9 juin 1871
Concernant la réunion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Empire Allemand

Article Premier. — Les territoires d'Alsace et de Lorraine, cédés par France, en vertu de l'article 1er des préliminaires de paix du 26 février 1871, seront pour toujours réunis à l'Empire d'Allemagne d'après les limites établies par l'article 1er du traité de paix du 10 mai 1871 et le troisième protocole annexé à ce traité.

Art. 2. — La Constitution de l'Empire d'Allemagne sera exécutoire en Alsace-Lorraine à partir du 1er janvier 1873. Des portions isolées de la Constitution pourront être mises en vigueur plus tôt par ordonnance de l'Empereur avec le consentement du Conseil fédéral.

Les changements et les additions à la Constitution qu'il sera nécessaire d'introduire devront être consentis par la diète de l'Empire.

L'article 3 de la Constitution est mis immédiatement en vigueur.

Art. 3. — L'Empereur exerce l'autorité publique en Alsace-Lorraine.

Jusqu'à la mise en vigueur par la Constitution de l'Empire, l'Empereur est tenu d'obtenir le consentement du

Conseil fédéral pour l'exercice du pouvoir législatif et, en outre, le consentement de la Diète pour autoriser des emprunts ou donner des garanties au nom de l'Alsace-Lorraine lorsqu'il pourrait en résulter en quelque façon une charge pour l'Empire. Pendant cette période il sera fait un rapport annuel à la Diète des lois et des ordonnances générales édictées, ainsi que la marche de l'administration.

Après la mise en activité de la Constitution de l'Empire jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé, le pouvoir législatif sera exercé au moyen des lois de l'Empire, même pour les cas où le pouvoir législatif sera exercé au moyen des lois de l'Empire, même pour les cas où le pouvoir législatif dans les Etats confédérés n'appartient pas à l'Empire.

Art. 4. — Les ordonnances et les règlements de l'Empereur doivent, pour être valables, être contre-signés par le chancelier de l'Empire, qui en prend ainsi la responsabilité.

Loi du 30 décembre 1871

Sur l'organisation administrative

Article Premier. — L'Alsace-Lorraine est divisée en trois circonscriptions administratives :

La circonscription de la Basse-Alsace, comprenant l'ancien département du Bas-Rhin et les parties des cantons de Schirmeck et de Saales appartenant à l'Allemagne.

La circonscription d'Alsace supérieure, composée de tout ce qui appartient à l'Allemagne de l'ancien département du Haut-Rhin.

La circonscripton de Lorraine, formée des parties allemandes de l'ancien département de la Moselle et des anciens arrondisements de Château-Salins et de Sarrebourg.

Art. 2. — Les circonscriptions sont divisées en cercles.

Art. 3. — Les changements de limites des circonscriptions et des cercles, la réunion de plusieurs cercles ou la formation de nouveaux peuvent être effectuées par ordonnance impériale.

Les changements de limites des cantons, la réunion de plusieurs d'entre eux ou la formation de nouveaux pourront être ordonnés par le chancelier de l'Empire.

Les expressions *département* et *arrondissement* se trou-

vant dans les lois seront entendues comme désignant les circonscriptions et les cercles.

Art. 4. — La haute autorité administrative en Alsace-Lorraine est le Président supérieur, résidant à Strasbourg. Il est placé immédiatement au-dessous du Chancelier de l'Empire. Il organise la délégation de ses pouvoirs, pour les cas d'empêchement, d'après les instructions du Chancelier.

Art. 5. — Le Président supérieur surveille les administrations locales, les fonctionnaires qui les composent et leurs subordonnés ; il doit veiller à l'exécution des lois et ordonnances et instructions du Chancelier et prendre soin que les procédés administratifs soient réguliers et constants. Il statue sur les conflits entre les administrations qui lui sont immédiatement soumises, en ce qui concerne les affaires de leur ressort commun. Il est chargé d'informer contre les administrations et leurs décisions ; s'il n'y a pas lieu à décision, conformément à l'article 8, il statue ou provoque une décision du Chancelier de l'Empire.

Art. 6. — Le Président supérieur a dans sa compétence directe : 1° toutes les affaires concernant plusieurs circonscriptions, autres que celles réservées au Chancelier de l'Empire, ou qui n'ont pas pour objet la délimitation des circonscriptions ; 2° tous les établissements publics qui s'étendent sur plusieurs circonscriptions ; 3° les travaux du Rhin et de la Moselle et ceux des canaux de navigation qui n'ont pas été confiés par le Chancelier aux autorités de circonscription ; 4° les affaires qui concernent à la fois les autorités civiles et les autorités militaires et sont, au point de vue militaire, de la compétence du général commandant.

Le Chancelier peut, en outre, lui déléguer en tout ou en partie, la connaissance des affaires qui, d'après les lois françaises, sont de la compétence des ministres.

Art. 7. — Auprès du Président supérieur, seront établis des conseillers et des auxiliaires en nombre nécessaire pour expédier les affaires de sa compétence.

Art. 8. — Les conseillers adjoints au Président supérieur forment un conseil dénommé Conseil Impérial d'Alsace-Lorraine, et chargé de remplir les fonctions attribuées au Conseil d'Etat en ce qui concerne les recours formés contre les décisions contentieuses des conseils de circonscription.

Les décisions doivent être prises par cinq membres présents ; elles sont définitives.

Le Président supérieur a la Présidence du Conseil, mais il est autorisé à se faire remplacer ; il a voix prépondérante en cas de partage des votants.

Les débats sont publics. Le Chancelier est chargé d'organiser la procédure devant le conseil impérial, l'établissement d'un ministère public, les conditions exigées pour représenter les parties et le tarif des frais.

Art. 9. — Les appels comme d'abus en matière ecclésiastique qui, d'après la loi du 18 germinal an X concernaient l'organisation des cultes et les lois qui l'ont complétée, doivent être soumis au Conseil d'Etat, seront déférés au Conseil fédéral, qui statuera sur le rapport de sa commission de justice.

Une organisation spéciale interviendra sur les conflits de compétence entre les autorités judiciaires et administratives.

Les fonctions administratives du Conseil d'Etat, qui ne sont pas attribuées par les lois à d'autres autorités, seront dévolues au Président supérieur.

Art. 10. — En cas de danger pour la sécurité publique, le Président supérieur peut prendre immédiatement toutes les mesures qu'il juge nécessaires. Il peut, en outre, sur le territoire exposé, dans le cas d'état de siège par la loi du 9 août 1849. Il doit aviser sans retard le Chancelier des dispositions prises.

Le Président supérieur a le droit de requérir, dans un intérêt de police et pour l'exécution des mesures indiquées ci-dessus, les troupes qui se trouvent en Alsace-Lorraine (1).

Art. 11. — A la tête de l'administration de chaque circonscription, sera placé un président de circonscription. Il aura les pouvoirs attribués auparavant aux préfets. Le Chancelier pourra leur déléguer pour certains cas la compétence réservée par les lois aux ministres.

Le président de la circonscription de Basse-Alsace aura sa résidence à Strasbourg, celui de la Haute-Alsace à Colmar, celui de la Lorraine à Metz.

Le nombre nécessaire de conseillers et d'auxiliaires seront adjoints au président de circonscription pour la préparation des affaires de sa compétence.

---

(1) C'est le paragraphe de la dictature.

Sous sa direction, un directeur des contributions est à la tête de l'administration des impôts directs et du cadastre de la circonscription ; en cas de divergence d'opinion sur les affaires de sa compétence entre lui et le président de la circonscription, il peut demander qu'il soit statué par le Président supérieur ; jusqu'à cette décision, le président de circonscription détermine ce qu'il devra être fait.

Le Président supérieur déterminera les attributions des percepteurs et les limites de leurs ressorts.

Art. 13. — Le Conseil de préfecture sera remplacé par une administration collégiale comprenant le président de la circonscription et les conseillers qui lui seront adjoints, y compris le directeur des contributions et le grand-maître des forêts.

Elle s'appellera Conseil impérial de circonscription. Le président de la circonscription en aura la présidence mais pourra se faire remplacer.

Trois membres au moins, y compris le président, doivent prendre part aux décisions.

En cas de partage des voix en matière contentieuse, le président a voix prépondérante. Les séances des Conseils de préfecture sont publiques pour les débats qui, jusqu'alors, ont eu lieu publiquement. Le Chancelier de l'Empire règlera la procédure devant les Conseils, les formes des débats, l'exercice des fonctions du ministère public, les délais et la forme des recours contre les décisions rendues, le tarif des frais.

Art. 14. — L'administration de chaque cercle sera confiée à un directeur de cercle, auquel sera adjoint le personnel auxiliaire nécessaire et un fonctionnaire chargé de le suppléer.

Dans les cercles urbains de Strasbourg et de Metz, le président de circonscription remplira les fonctions de directeur de cercle ; la police sera dirigée sous la surveillance du Président, par un Directeur de police pour tout ce qui ne sera pas laissé à l'administration communale par les instructions du Président supérieur.

Dans la ville de Mulhouse, un Directeur de police dirigera la police dans les conditions indiquées ci-dessus ; le directeur du cercle pourra en remplir les fonctions.

Les directeurs de cercle auront les fonctions attribuées par les lois existantes aux sous-préfets. Ils ont leur résidence au lieu dont le cercle porte le nom. Le Chancelier de

l'Empire pourra leur déléguer des pouvoirs qui appartiennent aux autorités de circonscription.

Art. 15. — En ce qui concerne l'enseignement, le Président supérieur exerce les pouvoirs qui, d'après les lois existantes, appartiennent aux ministres de l'Instruction publique, pour la discipline et la nomination des maîtres et employés dans les établissements de l'Etat et dans ceux de l'enseignement supérieur, et aux recteurs d'Académie, aux inspecteurs et aux conseils académiques pour la discipline et la surveillance. En ce qui concerne les écoles primaires, les présidents de circonscription exercent les fonctions des inspecteurs de département.

Des conseils compétents seront adjoints au Président supérieur et aux présidents de circonscription pour tout ce qui concerne les écoles.

La surveillance des écoles primaires sera, dans les cercles, sous l'autorité d'inspecteurs scolaires de cercle.

Art. 16. — Pour la gestion et l'exécution des travaux de la navigation et des canaux, dont l'administration directe est confiée au Président supérieur, il lui sera adjoint un fonctionnaire compétent avec le titre de Directeur des constructions d'eau et le nombre nécessaire d'employés auxiliaires.

Pour le contrôle et les opérations locales, le Président supérieur déterminera des circonscriptions dont chacune sera confiée à un ingénieur .

Il sera statué ultérieurement sur les travaux des chaussées et des routes et sur les constructions communales.

Art. 17. — L'administration des douanes, des impôts de consommation, de l'enregistrement, en y comprenant la conservation des hypothèques, revenus domaniaux, du timbre, y compris l'impôt sur les successions, le recouvrement et l'administration des revenus de l'Etat, jusqu'à présent remis à l'enregistrement, seront dirigés par un directeur des douanes et contributions indirectes en résidence à Strasbourg. Il lui sera adjoint le personnel auxiliaire nécessaire.

Un règlement du Chancelier déterminera sa compétence ; jusque-là, il exercera les fonctions attribuées par la loi française aux directions générales et départementales des administrations sus-indiquées. Les circonscriptions des receveurs des impôts indirects et de l'enregistrement, des conservateurs des hypothèques, seront déterminées par le directeur avec l'approbation du Président supérieur.

Art. 18. — Une ordonnance impériale pourra transférer

aux autorités centrales et de circonscription les fonctions qui, daprès les lois françaises, appartiennent au chef de l'Etat.

Art. 19. — Au chef-lieu de chaque circonscription, il y aura, sous la surveillance du président, une caisse de circonscription dirigée par un trésorier local.

Tous les revenus de l'Etat qui ne doivent pas être recouvrés par une autre caisse y seront réunis.

Elle effectuera et portera en compte les différents paiements de la circonscription sur le mandat des directeurs des administrations compétentes et ceux des communes et des corporations pour lesquelles le président de la circonscription aura le pouvoir légal ou délégué de mandater.

La caisse de circonscription de Strasbourg sera en même temps la caisse centrale de l'Alsace-Lorraine. Elle rassemblera les recettes du pays et les excédents des caisses de circonscription. Les paiements qu'elle effectue et porte en compte ont lieu sur le mandant du Président supérieur.

Le Chancelier réglementera les opérations des caisses.

Art. 20. — Le contrôle des budgets, l'examen et l'établissement des comptes, d'après les recettes et les dépenses, seront effectués, pour les années 1871 et 1872, par la Cour des Comptes de l'Empire. On appliquera au contrôle des caisses d'Alsace-Lorraine les dispositions de la loi du 28 octobre 1871 sur cette Cour des Comptes.

Les comptes des receveurs des communes et des corporations seront examinés et réglés en dernier ressort par les conseils de circonscription. On ne pourra recourir contre leurs décisions devant le Conseil impérial que dans le cas où, d'après les lois existantes, il y a recours au Conseil d'Etat contre les décisions de la Cour des Comptes.

Art. 21. — Les fonctionnaires administratifs supérieurs. les conseillers adjoints au Président supérieur, aux présidents de circonscription et aux directeurs d'administration, les directeurs de cercle, les directeurs de police, les trésoriers seront nommés par l'Empereur. Le Chancelier de l'Empire nommera les inspecteurs du cadastre et de l'enregistrement, les conservateurs des hypothèques, les inspecteurs supérieurs et les membres de l'administration supérieure des douanes, les inspecteurs des contributions et les inspecteurs scolaires de cercle.

Les employés auxiliaires de l'administration supérieure seront nommés par le Président supérieur.

Les employés subalternes seront désignés par le Président supérieur, sur la présentation des directeurs des administrations ; les employés d'expédition et autres employés inférieurs seront nommés par les directeurs.

Le directeur de l'administration nomme tous les employés des impôts indirects, douane et enregistrement, qui ne sont pas désignés ci-dessus.

Le Chancelier règlera, par des instructions, ce qui concerne l'instruction, l'examen et le mode de nomination des employés dans les administrations.

Art. 22. — Les autorités temporairement instituées resteront en fonction jusqu'à l'installation des nouvelles autorités dans leurs fonctions. Le Président supérieur fixera le jour de la cessation des fonctions et l'entrée en fonctions de chacune.

Art. 23. — En cas de nécessité d'exercer des fonctions confiées par les lois françaises à des autorités, des corps représentatifs ou des commissions n'existant plus et non encore transportées par la législation de l'Empire à d'autres fonctionnaires, le Président supérieur prendra provisoirement les dispositions nécessaires pour y pourvoir.

Loi du 25 Juin 1873

Sur l'introduction en Alsace-Lorraine de la Constitution de l'Empire

Article Premier. — La Constitution de l'Empire d'Allemagne visée dans la loi du 16 avril 1871, telle qu'elle est insérée en annexe et avec les changements introduits par les lois des 23 février et 3 mars 1873, entrera en vigueur en Alsace-Lorraine, à partir du 1er janvier 1874, sans préjudice des dispositions déjà introduites et sous la réserve des prescriptions contenues dans les articles 2 à 5.

Art. 2. — Le territoire d'Empire d'Alsace-Lorraine est incorporé au territoire fédéral spécifié dans l'article 1er de la Constitution.

Art. 3. — Jusqu'à la fixation légale prévue dans l'article 20 de la Constitution, l'Alsace-Lorraine élira 15 députés au Reichstag.

Art. 4. — L'impôt sur les bières indigènes mentionné dans l'article 35 de la Constitution est réservé à la législation intérieure jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné.

L'Alsace-Lorraine ne participera pas au produit de l'im-

pôt sur les bières versé dans la caisse impériale ni ne profitera de la déduction pour frais prévue dans le paragraphe 3 de l'article 36 sur le produit de l'impôt.

Art. 5. — Les limites imposées par l'article 5 du traité d'union douanière du 5 juillet 1867 (article 40 de la Constitution) à la perception d'impôts au profit des communes ne seront pas provisoirement applicables aux dispositions actuellement en vigueur sur les octrois en Alsace-Lorraine.

Art. 6. — La loi électorale pour le Reichstag allemand du 31 mai 1869, telle qu'elle a été adoptée par la loi sur la Constitution du 16 avril 1871, entrera en vigueur au 1er janvier 1874. Les circonscriptions électorales seront déterminées, ainsi qu'il est prévu dans l'article 6 de la loi électorale, par le Conseil fédéral, jusqu'à ce qu'il intervienne une loi de l'Empire à cet égard.

Art. 7. — Partout où les lois de la Confédération de l'Allemagne du Nord, devenues lois de l'Empire en vertu de l'article 2 de la Constitution et introduites en Alsace-Lorraine, mentionnent la Confédération de l'Allemagne du Nord, ainsi que la Constitution, le territoire, les membres ou Etats, l'indigénat, les organes constitutionnels, les sujets, les employés, le drapeau, etc., qui s'y rapportent, il faut entendre l'Empire d'Allemagne et les divers objets qui s'y rattachent.

La même disposition s'applique aux lois adoptées pour la Confédération de l'Allemagne du Nord et qui seraient plus tard introduites en Alsace-Lorraine.

Art. 8. — Même après la mise en vigueur de la Constitution et jusqu'à réglementation légale ultérieure, l'Empereur, avec l'assentiment du Conseil fédéral, pourra, pendant l'intervalle des réunions du Reichstag, rendre des ordonnances ayant force de loi. Ces ordonnances ne pourront rien prescrire de contraire à la Constitution et aux lois existantes en Alsace-Loraine et ne peuvent avoir pour objets les matières pour lesquelles l'assentiment du Reichstag est nécessaire, conformément au paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 9 juin 1871 concernant la réunion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire d'Allemagne.

Les ordonnances édictées en vertu des dispositions ci-dessus seront soumises à l'approbation du Reichstag à sa prochaine réunion. Elles perdent toute valeur légale dès que l'approbation leur est refusée.

Ordonnance du 29 octobre 1874

Créant sous le nom de « Landesausschuss » un Comité consultatif

Loi du 2 mai 1877

Sur la compétence de la Délégation

Article Premier. — Les lois spéciales à l'AlsaceLorraine, y compris le budget annuel, seront promulguées par l'Empereur, avec l'assentiment du Conseil fédéral, lorsqu'elles auront été approuvées par la Délégation instituée par le décret impérial du 29 octobre 1874.

Art. 2. — Les lois spéciales continueront à pouvoir être édictées selon le mode suivi pour la législation de l'Empire. Les lois qui auront été promulguées conformément à cette disposition ne pourront être abrogées ou modifiées qu'en suivant également la voie adoptée pour la législation de l'Empire.

Art. 3. — Le règlement des comptes du budget sera effectué par le Conseil fédéral et la Délégation. En cas de refus de la Délégation, le règlement en sera fait par le Reichstag.

Art. 4. — Jusqu'à ce qu'une loi d'Empire consacre une législation différente, les décrets du 29 octobre 1874 et 13 février 1877 resteront en vigueur dans leurs autres dispositions.

Loi du 4 juillet 1789

Concernant la constitution et l'administration de l'Alsace-Lorraine

Article Premier. — L'Empereur peut déléguer à un Statthalter les attributions souveraines dont il est investi en vertu de sa suprême autorité sur l'Alsace-Lorraine.

Le Statthalter sera nommé et révoqué par l'Empereur. Il réside à Strasbourg.

L'étendue des attributions déléguées au Statthalter sera réglée par ordonnance impériale.

Art. 2. — Le Statthalter est investi des prérogatives et des pouvoirs conférés au Chancelier par les ordonnances et les lois relatives aux affaires de l'Alsace-Lorraine, ainsi que des pouvoirs extraordinaires conférés au président supérieur par l'article 10 de la loi du 30 décembre 1871, concernant l'organisation administrative.

Art. 3. — La division de la chancellerie de l'Empire qui est chargée des affaires de l'Alsace-Lorraine et la présidence supérieure à Strasbourg sont supprimées. Il sera créé pour l'Alsace-Lorraine un ministère ayant son siège à Strasbourg et à la tête duquel sera un secrétaire d'Etat ; ce ministère sera chargé des affaires concernant l'administration de l'Alsace-Lorraine, confiées jusqu'ici au chef de la division de la chancellerie, au président supérieur et à la division du ministère de la Justice.

Art. 4. — Les ordonnances et les décisions prises par le gouverneur en vertu de la délégation prévue à l'article premier doivent, pour leur validité, être contresignées par le secrétaire d'Etat, qui en prend ainsi la responsabilité.

Dans les cas prévus à l'article 2, le secrétaire d'Etat exerce les droits et assume la responsabilité de suppléant du gouverneur, comme un suppléant du chancelier exerce ces droits et assume cette responsabilité, en vertu de la loi du 17 mars 1878. Le gouverneur conserve toutefois la faculté d'agir lui-même dans chacune de ces affaires.

Art. 5. — Le ministère d'Alsace-Lorraine se compose de plusieurs divisions. A la tête de chaque division, est placé un sous-secrétaire d'Etat. Le secrétaire d'Etat peut être chargé de la direction d'une division. Les détails de l'organisation du ministère seront réglés par une ordonnance impériale.

Art. 6. — Le secrétaire d'Etat le sous-secrétaire et les conseillers du ministère seront nommés par l'Empereur avec le contre-seing du Statthalter. Les autres fonctionnaires supérieurs du ministère seront nommés par le gouverneur, les employés et les fonctionnaires subalternes seront nommés par le secrétaire d'Etat. Au secrétaire d'Etat et au sous-secrétaire seront applicables les dispositions des articles 25 à 35 de la loi du 31 mars 1873 concernant la situation des fonctionnaires de l'Etat.

Tous les fonctionnaires du ministère sont fonctionnaires publics dans le sens de la loi du 23 décembre 1873, concernant la position légale des fonctionnaires et des maîtres de l'enseignement.

Art. 7. — Le Statthalter peut déléguer au Bundesrat des commissaires chargés de défendre les projets de loi qui sortent de la compétence de la législation locale ainsi que les intérêts de l'Alsace-Lorraine engagés dans la législation

de l'Empire. Ces commissaires prennent part aux délibérations du Bundesrat relatives à ces affaires.

Art. 8. — Les attributions du Bundesrat désignées dans les articles 5, 39, 52 et 68 de la loi précédemment citée du 31 mars 1873 sont, en ce qui concerne les fonctionnaires, transférées au ministère. L'approbation du Bundesrat prévue dans l'article 18 de la même loi, ainsi que dans l'article 2 de la loi du 5 octobre 1873, concernant les cautions des fonctionnaires de l'Etat, des communes et des établissements publics ne sera plus nécessaire.

Art. 9. — Il sera institué un Conseil d'Etat appelé à donner son avis : 1° sur les projets de loi ; 2° sur les ordonnances générales à prendre pour l'exécution des lois ; 3° sur d'autres affaires qui lui seront soumises par le Statthalter.

D'autres attributions pourront, en outre être conférées au Conseil d'Etat par la législation du pays.

Art. 10. — Le Conseil d'Etat présidé par le gouvernement comprend : 1° le secrétaire d'Etat ; 2° les sous-secrétaires d'Etat ; 3° le président de la Cour supérieure et le représentant le plus élevé du ministère public près de cette Cour ; 4° de 8 à 12 membres nommés par l'Empereur. Sur ces nombres, 3 sont nommés sur la proposition du Landesausschuss ; les autres sont investis par la suprême confiance de l'Empereur. La nomination et faite pour trois ans. Le Statthalter a la présidence du Conseil d'Etat ; en cas d'empêchement, il est remplacé par le secrétaire d'Etat. Le règlement du Conseil d'Etat sera fixé par l'Empereur.

Art. 11. — Les membres du Conseil impérial de l'Alsace-Lorraine seront au nombre de dix, jusqu'à nouvel ordre, nommés par ordonnance impériale.

Art. 12. — Le nombre des membres du Landesausschuss sera porté à 58 ; 34 seront élus conformément aux dispositions contenues dans le rescrit impérial du 29 octobre 1874, par les conseils généraux ; 10 par le conseil du Haut-Rhin ; 11 par le conseil de la Lorraine ; 13 par le conseil du Bas-Rhin. Il ne sera plus, à l'avenir, élu de suppléants.

Art. 13. — Les 24 autres membres du Landesausschuss seront élus de la façon suivante : un par les communes de Strasbourg, Mulhouse, Metz et Colmar ; vingt par les vingt cantons ; dans les cercles de Mulhouse et de Colmar, les villes de ce nom ne prendront pas part au vote.

Art. 14. — Les députés de Strasbourg, Mulhouse, Metz

et Colmar seront élus par les conseils municipaux et pris dans leur sein.

L'élection dans les cantons est faite de la façon suivante : les conseils municipaux élisent dans leur sein un électeur (wahlmann) dans les communes qui ont au moins de 1.000 habitants, un électeur de plus par chaque millier d'habitants complet dans les communes qui ont plus de 1.000 habitants.

Les électeurs de chaque canton élisent le député du canton. L'élection des députés se fait dans le délai de quatre semaines après l'élection des électeurs. Est éligible comme député quiconque possède le droit d'élire les conseillers municipaux et a son domicile dans l'arrondissement.

Art. 15. — L'élection des électeurs et des députés se fait au scrutin secret et pour trois ans. Les droits de l'électeur, ainsi que les pouvoirs des députés élus directement par les conseillers municipaux, expirent dès qu'ils cessent de faire partie du conseil municipal.

Art. 16. — Le droit d'élection est suspendu dans la commune dont le conseil municipal est suspendu ou dissous.

Art. 17. — Les dispositions de détail sur la réglementation des élections seront fixées par ordonnance impériale.

Art. 18. — Les députés élus conformément aux articles 13 à 17 devront, s'ils n'ont pas encore prêté serment, prêter, à leur entrée dans la législation, le même serment que les membres des conseils généraux. L'exercice du mandat est subordonné à la prestation du serment.

Art. 19. — L'Empereur peut ajourner ou dissoudre le Landesausschuss. La dissolution du Landesausschuss entraîne celle des conseil généraux. Dan ce cas, les élections nouvelles pour les conseils généraux auront lieu dans le délai de trois mois, les élections nouvelles pour le Landesausschuss d'Alsace-Lorraine, dans le délai de six mois après la publication du décret de dissolution.

Art. 20. — Les membres du ministère et les fonctionnaires délégués pour les suppléer ont le droit d'assister aux délibérations de la Délégation, des sections et des commissions. Ils devront toujours être entendus sur leur demande.

Art. 21. — Le Landesausschuss est investi du droit de proposer des lois rentrant dans la législation particulière du pays et de renvoyer au ministère les pétitions qui lui sont adressées. Les dispositions contenues dans la loi du 2 mai 1877 concernant la législation en Alsace-Lorraine, et

celles contenues dans l'article 8 de la loi 25 juin 1873 concernant l'introduction de la constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine restent en vigueur.

Art. 22. — Le Bulletin des Lois d'Alsace-Lorraine sera publié par le ministère à Strasbourg. Le délai de quatorze jours, indiqué dans l'article 2 de la loi du 3 juillet 1871, commnce avec le jour où cette feuille aura paru à Strasbourg.

Art. 23. — Le moment où cette loi entrera en vigueur sera déterminé par une ordonnance de l'Empereur.

Loi du 23 mai 1881

Article Premier. — Les débats de la Délégation d'Alsace-Lorraine seront publics ; la langue de ces débats est la langue allemande.

Art. 2. — Les membres de la Délégation qui ne possèdent pas l'allemand sont autorisés à lire des discours préparés par écrit ; ces discours devront être rédigés en allemand.

Loi du 7 juillet 1887

Article unique. — Avec l'assentiment du Conseil fédéral, une ordonnance impériale peut décider qu'une modification apportée par une loi d'Empire à des dispositions légales d'Empise qui sont en vigueur en Alsace-Lorraine, comme droit local sera appliquée dans ce pays. L'ordonnance fixe en même temps à quelle époque la disposition entre en vigueur.

Loi du 4 juillet 1887
Sur la nomination des maires et adjoints

Loi communale du 6 juin 1895

Dépêche du 10 mai 1902

Pour donner aux habitants de l'Alsace-Lorraine une preuve particulière de ma bienvillance, comme pour répondre aux sentiments de fidélité à l'Empire et de loyalisme qui se sont de plus en plus fortifiés dans le pays de l'Empire

et qui se sont manifestés d'une façon très claire lors de mes nombreux voyages dans ce pays reconquis à la patrie, je peux vous autoriser à vous mettre en relations avec le chancelier pour faire supprimer l'art. 10 de la loi du 30 décembre 1871, et j'autorise également le chancelier à présenter au Conseil fédéral un projet de loi en ce sens. Veuillez porter le présent rescrit à la connaissance du public.

GUILLAUME, *empereur.*
A mon Statthalter d'Alsace-Lorraine.

Motion des Douze (1)

Article Premier. — L'Alsace-Lorraine jusqu'ici pays d'Empire, fait partie, comme nouvel Etat, des Etats dont se compose le territoire de la confédération conformément à l'art. premier de la Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871.

Art. 2. — L'empereur d'Allemagne est souverain en Alsace-Lorraine ; l'Empereur peut déléguer ses attributions souveraines en tout ou en partie à un Statthalter.

Art. 3. — L'Alsace-Lorraine est représentée au Conseil fédéral par des plénipotentiaires qui sont nommés par le souverain. La fixation du chiffre de voix dont l'Alsace-Lorraine dispose au Conseil fédéral est réservée à une loi spéciale.

Art. 4. — Le Conseil fédéral et le Reichstag sont éliminés comme organes de la législation particulière en Alsace-Lorraine. Dans les affaires non soumises à la législation de l'Empire dans les Etats confédérés, des lois pour l'Alsace-Lorraine sont promulguées par le souverain après l'assentiment de la Diète alsacienne-lorraine (jusqu'ici Landesausschuss). Ont signé : MM. Preiss, Wetterlé, Rollinger, Schlumberger, Ricklin, Hoffel, Wiltbergger, Riff, Mérot, Labroise, de Schmitt et Jaunez.

---

(1) Le texte de la motion des douze et celui de la motion Delsor sont intéressants à étudier, car ils précisent nettement les revendications des Alsaciens Lorrains, et font mieux comprendre leur désillusion après le vote de la loi de 1911.

Motion Delsor

Plaise au Reichstag décider de donner l'approbation constitutionnelle au projet de loi suivant :

Loi concernant les élections pour la Délégation d'Alsace-Lorraine.

Nous Guillaume, par la grâce de Dieu, Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, etc, ordonnons, au nom de l'Empire, après avoir obtenu l'approbation du Conseil fédéral et du Reichstag, ce qui suit :

Article Premier. — La Délégation d'Alsace-Lorraine est issue du suffrage universel, égal et direct, effectué au scrutin secret.

Art. 2. — La Délégation d'Alsace-Lorraine a le droit, à l'exclusion du Reichstag, de présenter des lois rentrant dans l'ensemble des matières que la Constitution et la Législation de l'Empire abandonnent aux législations provinciales, de transmettre au ministère d'Alsace-Lorraine les pétitions qui lui ont été adressées et d'interpeller le gouvernement.

Art. 3. — La période législative de la Délégation d'Alsace-Lorraine est de trois ans. Pour prononcer la dissolution de l'assemblée au cours d'une période législative, il faut une décision du Conseil fédéral avec l'approbation de l'Empereur.

Art. 4. — En cas de dissolution de la Délégation, les électeurs doivent être convoqués dans les soixante jours, et la nouvelle assemblée dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent.

Art. 5. — La Délégation ne peut être prorogée au-delà de trente jours, sans avoir elle-même donné son approbation à ce sujet. Elle ne peut être prorogée deux fois au cours d'une session.

Art. 6. — La Délégation examine les dossiers des membres et décide la validation de leur élection. Elle établit son règlement, élit son président, ses vice-présidents et secrétaires.

Art. 7. — Les décisions de la Délégation sont prises à la majorité absolue. Pour qu'une décision soit valable, elle doit être prise à la majorité du nombre légal des députés.

Art. 8. — Les membres de la Délégation sont les repré-

sentants de tout le peuple alsacien-lorrain ; ils ne sont pas liés par des recommandations ou instructions.

Art. 9. — Un député ne peut, à aucun moment, être l'objet des poursuites judiciaires ou disciplinaires, soit pour un vote qu'il a émis, soit pour des paroles prononcées dans l'exécution de son mandat. Il ne peut davantage être invité à répondre de ce vote ou de ces paroles en dehors de l'assemblée législative.

Art. 10. — Aucun député ne peut, sans l'autorisation de la délégation, être poursuivi ou arrêté au cours d'une période législative, pour un acte tombant sous le coup de la loi, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit ou dans la journée suivant l'accomplissement du délit. L'autorisation de la Délégation est également nécessaire pour arrêter un député dans une affaire de serment déclaratoire. A la demande de la Délégation, toute poursuite judiciaire dirigée contre un député et toute décision préventive ou autre, sera suspendue pour la durée de la période législative.

Art. 11. — Les débats de la Délégation d'Alsace-Lorraine, sont publics. Les rapports textuels des débats de la Délégation ne peuvent être l'objet de poursuites.

Art. 12. — Tout citoyen de nationalité alsacienne-lorraine, ayant dépassé l'âge de 25 ans et domicilié en Alsace-Lorraine depuis au moins trois ans, est électeur et éligible à la Délégation d'Alsace-Lorraine, sauf dans les cas prévus par l'article 3 de la loi électorale pour le Reichstag. Un fonctionnaire ne peut être élu dans la circonscription électorale qui appartient en entier ou partiellement à la circonscription administrative.

Art. 14. — Les fonctionnaires élus membres de la Délégation sont dispensés de prendre congé pour siéger à l'assemblée.

Si un député occupe une fonction rétribuée par l'Empire, ou une fonction officielle rétribuée par un Etat confédéré, ou entre au service de l'Empire ou d'un Etat confédéré, il perd du fait son siège et sa voix à la Délégation et ne peut y rentrer que grâce à une nouvelle élection.

Art. 15. — Un député est élu par 30.000 habitants de population civile.

Art. 16. — Chaque député est élu dans une circonscription spéciale. Chaque circonscription électorale est divisée en petites circonscriptions en vue de la déposition des votes, et qui doivent, autant que possible, coïncider avec les loca-

lités communales, pour peu que celle-ci n'exige pas, en raison de la force de sa population, une division en sous-circonscription. Les circonscriptions électorales doivent être limitées. Les circonscriptions électorales sont définies par la loi.

Art. 17. — Pour le reste, le procédé électoral se règle d'après les ordonnances en vigueur pour les élections du Reichstag, y compris les prescriptions-règlement électorales du 28 avril 1903.

Art. 18. — Toutes les ordonnances en opposition avec la loi ci-dessus sont supprimées.

Art. 19. — Cette loi entrera en vigueur le...

Berlin, 29 novembre 1905.

Ont signé : MM. Delsor, docteur de Jaunez, Labroise, Preiss, docteur Ricklin, Bœllinger, docteur Vondenschoer, Wetterlé, Wietberger, et treize députés du centre : MM. Beck (d'Aichach), Eugélen, Erzberger, docteur Heim, Herold, docteur Jaeger, Müller (de Fulda), Osel, Sir, Speck, Stamm, Baron de Thümefeld, Witzsperger.

Loi du 9 mars 1905

Sur le droit de réunion et d'association

I. Droit d'association

§ 1er. — Sont soumises aux dispositions de la présente loi toutes les associations qui comptent au moins sept membres, à moins que la personnalité civile ne leur ait été accordée par l'Etat.

§ 2. — Chaque association doit avoir un président ou un comité composé de plusieurs personnes.

§ 3. — Le comité est tenu à porter, dans les huit jours après la constitution de l'association, à la connaissance du directeur d'arrondissement compétent (président de police), le nom et le siège de l'association, en y joignant en double expédition les statuts et la liste des membres du comité. Toute modification des statuts, ainsi que la composition du comité, doivent être déclarées de la même façon dans les huit jours après qu'elles ont eu lieu.

L'autorité délivrera aussitôt une attestation par écrit accusant réception de la déclaration prescrite. Le montant du timbre à payer pour la délivrance du récépissé est fixé, pour autant qu'il s'agit de la déclaration relative à la fon-

dation d'associations ou à la modification des statuts, d'après les taux prévus jusqu'à présent au § 25 pour l'approbation ou la modification des statuts, dans tout autre cas, d'après le § 32 de la loi sur le timbre du 21 juin 1897 (Bulletin des Lois, page 47). Si le président du département l'exige, il faut en outre lui soumettre une liste des membres de l'association, renseignant sur les noms, prénoms, âge, profession, domicile et nationalités des différents membres.

§ 4. — Des uniformes, drapeaux et insignes ne peuvent être portés en public qu'après l'approbation du président du département.

§ 5. — Les associations ont à rédiger leurs statuts en langue allemande et à se servir pour leurs manifestations publiques de la langue allemande comme langue d'affaires. Pour les contrées de la langue française, l'emploi de cette dernière, à côté de la langue allemande, est autorisé.

§ 6. — Les associations qui poursuivent un but politique, politico-social ou religieux, ne peuvent pas recevoir comme membres, des mineurs. Le président du département peut autoriser des exceptions. Il n'est pas permis à des associations qui cherchent à exercer une action sur des élections politiques, de recevoir comme membres des femmes ou des étrangers.

§ 7. — Les associations dont la constitution, les buts ou l'activité sont en contradiction avec les lois, dont l'activité menace la sécurité ou la paix publque, ainsi que les associations qui poursuivent d'autres buts que ceux déterminés par les statuts, peuvent être dissoutes par le président du département.

L'arrêté de dissolution doit être signifié par écrit au comité et dûment motivé. Il peut être déclaré provisoirement exécutoire. La notification doit se faire par la remise de l'arrêté au comité contre récépissé ou par l'entremise de la poste. Si le comité se compose de plusieurs personnes, il suffit que l'arrêté soit signifié à une seule d'entre elles.

§ 8. — Le comité peut interjeter appel de cet arrêt auprès du Conseil impérial dans un délai de quinze jours à partir du jour qui suit la notification.

II. Droit de réunion

§ 9. — Quiconque veut organiser (convoquer) une réunion publique doit en faire la déclaration au moins 24 heures à

l'avance au directeur de l'arrondissement où se trouve le lieu de réunion. Celui qui convoque doit être citoyen de l'Empire, majeur et en possession de ses droits civiques.

La déclaration doit porter sur les données suivantes : 1° nom, profession et domicile de celui qui convoque la réunion ; 2° endroit, jour et heure de l'ouverture de la réunion, ainsi que les locaux où elle doit avoir lieu ; 3° but de la réunion et sujet des débats ; les autorités doivent délivrer aussitôt une attestation accusant réception de la déclaration prescrite.

§ 10. — Les réunions publiques qui n'ont pas lieu dans un endroit fermé et couvert doivent être autorisées par le directeur d'arrondissement (Directeur de police). L'autorisation doit être donnée par écrit. Des cortèges publics ne peuvent être autorisés que par la police locale. Les processions religieuses permises en vertu des lois en vigueur ne sont pas soumises à cette prescription.

§ 11. — Il est défendu aux personnes prenant part à une réunion publique de porter des armes. Cette disposition n'est pas applicable aux fonctionnaires publics ni aux représentants de la force armée en tant qu'ils portent l'arme faisant partie de leur uniforme de service. Il n'est pas permis à des mineurs d'assister à une réunion publique, si le directeur d'arrondissement (Directeur de la police) n'a pas autorisé par écrit la personne chargée de la convocation de les y admettre. Les femmes et les étrangers ne peuvent assister à des réunions publiques qui tendent à exercer une action sur des élections politiques.

§ 12. Le ministère peut interdire une réunion publique s'il est à craindre qu'elle puisse être un danger pour la paix publique.

§ 13. — Une réunion publique doit s'ouvrir au moins une heure après le moment fixé pour le commencement des débats et ne peut être interrompue plus d'une heure.

§ 14. — Toute réuion publique doit avoir un bureau se composant d'un président et de deux assesseurs. Le président, et tant que le bureau n'est pas constitué, la personne qui a convoqué la réunion, doit diriger les débats et maintenir la tranquillité et l'ordre.

§ 15. — Le directeur d'arrondissement (Directeur de police) a le droit de déléguer à chaque réunion publique un ou deux employés de surveillance. Ils doivent être en uniforme ou justifier leur mission et peuvent choisir une

place à leur convenance. La personne qui dirige les débats (§ 14) est tenue à les renseigner, s'ils l'exigent, sur la personne des orateurs.

§ 16. — Le fonctionnaire de police chargé de la surveillance a le droit de dissoudre la réunion : 1° si on ne lui présente pas, au cas où il l'exige, le récépissé de la déclaration prescrite (§ 9) ou l'autorisation ; 2° si des personnes auxquelles il est interdit d'assister à la réunion ne s'éloignent pas après en avoir été requises ; 3° si l'admission des fonctionnaires délégués (§ 15) par le directeur d'arrondissement (Directeur de police) est refusée ; 4° si la personne responsable qui dirige les débats laisse discuter des questions étrangères à l'objet indiqué dans la déclaration ; 5° s'il se produit des excès qui peuvent être dangereux pour la sécurité ou l'ordre publics et que le bureau ne parvienne pas à les réprimer ; 6° si les orateurs excitent à des actes répréhensibles, à la désobéissance aux lois ou à des violences.

Le droit des autorités d'empêcher ou de dissoudre des réunions qui sont défendues par les lois et qui n'ont pas été autorisées reste intact. Dès qu'une réunion est dissoute par la police, tous les partcipants ont à se retirer immédiatement.

§ 17. — Les droits de la police locale concernant le maintien de l'ordre et de la sécurité dans des endroits publics ne sont pas touchés par les dispositions de la présente loi.

III. Dispositions pénales et transitoires

§ 18. — Sera puni d'une amende jusqu'à concurrence de 50 marks ou jusqu'à dix jours d'arrêts : 1° celui qui, en sa qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, a négligé de faire les déclarations prescrites au § 3, alinéa 1er ; 2° celui qui, en sa qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, a négligé, malgré les sommations réitérées, de remettre la liste prescrite des membres (§ 3, alinéa 4) ; 3° celui qui enfreint les prescriptions du § 4 relatives aux uniformes, drapeaux et insignes ou celles du § 5 relatives à la langue d'affaires des associations ; 4° celui qui, en sa qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, admet dans l'asso-

ciation des personnes qui, conformément au § 6, ne peuvent pas être membres ; 5° celui qui, chargé de la direction des débats d'une réunion (§ 14), contrevient aux prescriptions des §§ 13 et 15.

§ 19. — Sera puni d'une amende jusqu'a 150 m. ou des arrêts : 1° celui qui continue à être membre d'une association dissoute conformément au § 7 ; 2° celui qui convoque ou tient une réunion publique sans que la déclaration prévue au § 9 ait eu lieu, celui qui organise une réunion en plein air ou un cortège public sans l'autorisation prescrite, ainsi que celui qui, chargé de la direction des débats d'une réunion publique (§ 14), admet des personnes dont la présence est interdite en vertu du § 11, alinéas 2 et 3 ; 3° celui qui assiste à une réunion en plein air ou à un cortège public non autorisés, ainsi que celui qui, bien que sa participation à une réunion publique lui soit défendue en vertu du § 11, alinéas 2 et 3, ne quitte pas aussitôt la réunion après y avoir été invité ; 4° celui qui abandonne des locaux dont il a le droit de disposer à une association interdite ou dissoute, ou pour l'organisation d'une réunion interdite.

§ 20. — Sera puni d'une amende jusqu'à concurrence de 300 m. ou à un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois : 1° celui qui tient une réunion interdite en vertu du § 12 ou y assiste ; 2° celui qui assiste armé à une réunion publique sans y avoir le droit, contrairement à la prescription du §11, alinéa 1er ; 3° celui qui, contrairement au § 16, alinéa 3, ne se retire pas aussitôt après la dissolution de la réunion.

§ 21. — Les dispositions de cette loi sur le droit de réunion sont, conformément aux décisions à prendre par le ministère, également applicables aux associations qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

§ 22. — Les dispositions contraires à cette loi, notamment les lois du 10 avril 1834 et du 6 juin 1868 (Bulletin des Lois, série IX, numéro 261, et série XI, numéro 16.052), ainsi que les articles 291, 292, 293 et 294 du Code pénal sont abrogés.

§ 23. — La présente loi entrera en vigueur le 1er avril 1905.

LA CONSTITUTION D'ALSACE-LORRAINE DE 1911

Nous, Guillaume, par la grâce de Dieu empereur d'Allémagne, roi de Prusse, etc., ordonnons, au nom de l'Empire, avec l'assentiment du Conseil fédéral et du Reichstag :

Article premier. — La prescription suivante sera introduite sous la désignation d'article 6 a dans la Constitution de l'Empire.

L'Alsace-Lorraine aura trois voix au Conseil fédéral aussi longtemps que les prescriptions des articles 2, § 1 et 2, alinéas 1 et 3 de la loi constitutionnelle pour l'Alsace-Lorraine du 1911 seront en vigueur.

Les voix alsaciennes ne seront pas comptées si les voix de l'Etat principal ne doivent obtenir la majorité qu'avec l'adjonction de ces voix ou si les voix de l'Etat principal deviennent décisives dans le sens de l'article 7, alinéa 3, phrase 3.

Il en sera de même dans le cas de revision de la Constitution.

L'Alsace-Lorraine compte comme Etat confédéré dans le sens de l'article 6, alinéa 2, et des articles 7 et 8.

Art. 2. — L'Alsace-Lorraine aura la Constitution suivante :

§ 1er. — L'Empereur exerce la souveraineté en Alsace-Lorraine.

§ 2. — A la tête du Gouvernement, se trouve un Statthalter, qui sera nommé et révoqué par l'Empereur, sous le contreseing du Chancelier de l'Empire.

Le Statthalter aura notamment les pouvoirs et obligations qui, avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 1789 sur la constitution et l'administration de l'Alsace-Lorraine, avaient été dévolus au moyen de la loi et ordonnances au Chancelier de l'Empire en tant qu'il s'agissait des affaires particulières d'Alsace-Lorraine. Il est autorisé à réquisitionner les troupes stationnées en Alsace-Lorraine en vue du maintien de l'ordre.

Le Statthalter nomme et instruit les plénipotentiaires au Conseil fédéral.

Les ordonnances et prescriptions impériales doivent, pour

être valables, être contresignées par le Statthalter, qui en assume ainsi la responsabilité.

Le Statthalter réside à Strasbourg.

§ 3. — L'Empereur peut transmettre au Statthalter des pouvoirs souverains. L'étendue de ces pouvoirs est réglée par une ordonnance impériale contresignée du Chancelier de l'Empire.

Les ordonnances et prescriptions édictées par le Statthalter dans l'exercice de ses attributions souveraines devront être contresignées par le secrétaire d'Etat, qui en assume ainsi la responsabilité.

§ 4. — Le Statthalter, en tant qu'il ne s'agit pas de l'exercice d'attributions souveraines, est remplacé par le secrétaire d'Etat. Comme remplaçant du Statthalter, le secrétaire d'Etat a les mêmes droits et responsabilités que celles attribuées par la loi du 17 mars 1878 à un remplaçant du Chancelier de l'Empire.

Le Statthalter conserve le droit d'accomplir lui-même tout acte administratif relevant de ce domaine.

§ 5. — Les lois propres à l'Alsace-Lorraine sont faites par l'Empereur avec l'assentiment des deux Chambres qui composent la Diète (Landtag). L'accord entre l'Empereur et les deux Chambres est nécessaire pour la validité de chaque loi.

L'Empereur expédie les lois et ordonne leur promulgation. Chaque fois que la loi nouvellement promulguée ne contiendra pas la date fixe pour son entrée en vigueur, celle-ci aura lieu à la fin du quatorzième jour qui suivra la publication de cette loi dans le journal officiel (Bulletin des Lois), pour l'Alsace-Lorraine, à Strasbourg.

Le budget d'Alsace-Lorraine sera fixé chaque année par une loi. Les projets de loi concernant la fixation du budget seront d'abord soumis à la seconde Chambre et acceptés ou rejetés en bloc par la première Chambre.

L'assentiment du Gouvernement est nécessaire pour l'adjonction au budget, par la seconde Chambre, de dépenses non prévues dans ce budget ou l'augmentation des dépenses proposées par le Gouvernement.

Des impôts et des taxes ne peuvent être prélevés pour la Caisse de l'Etat qu'en tant qu'ils sont compris dans le budget ou ordonnés par une loi spéciale. A l'expiration de l'année budgétaire, le Gouvernement est autorisé, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi budgétaire, à émettre

des bons du Trésor, en tant que les recettes provenant des impôts et taxes légalement fixés sont insuffisantes pour parer aux obligations juridiquement fondées de la Caisse du pays, pour continuer les constructions commencées en vertu d'un devis soumis préalablement à la Chambre et accepté par elle, et pour maintenir et continuer les institutions légalement existantes.

§ 6. — La première Chambre comprend les membres suivants :

1° Les évêques de Strasbourg et de Metz, ainsi que, pendant une vacance de l'un des sièges épiscopaux, le plus ancien administrateur de ce diocèse.

Le président du Consistoire supérieur de l'Eglise de la Confession d'Augsbourg.

Le président du comité synodal de l'Eglise réformée.

Le président de la Cour d'appel de Colmar.

2° Un délégué de l'Université de Strasbourg élu par l'assemblée plénière des professeurs de cette Université et choisi parmi les professeurs attitrés et qui sont astreints à faire des cours et à remplir des fonctions universitaires.

Un délégué des Consistoires israélites élu par ceux-ci dans leur sein.

Un délégué de chacune des quatre grandes villes : Strasbourg, Metz, Colmar et Mulhouse, élu par les conseils municipaux de ces villes parmi les membres de ces conseils.

Un délégué élu par chacune des Chambres de commerce de Strasbourg, Metz, Colmar et Mulhouse.

Deux membres choisis par le conseil d'agriculture de chacun des trois départements et dont la profession principale est l'agriculture, et dont l'un devra appartenir, dans chaque département, à la classe des petits propriétaires.

Deux membres élus par la Chambre des artisans de Strasbourg.

3° Des citoyens de l'Empire allemand domiciliés en Alsace-Lorraine et nommés par l'Empereur sur la proposition du Conseil fédéral. Le nombre des membres nommés par l'Empereur ne devra pas excéder celui des autres membres de cette Chambre.

Les élections mentionnées sous 2° seront réglées par une ordonnance impériale. Les citoyens de l'Empire allemand domiciliés en Alsace-Lorraine et ayant l'âge de trente ans seront seuls éligibles.

Aux membres nommés sous le titre 2, s'ajouteront trois

membres des classes ouvrières aussitôt qu'une loi d'Empire ou d'Alsace-Lorraine aura organisé une représentation de ces classes qui puisse procéder à leur élection.

Le mandat des membres nommés ou élus dure cinq ans à dater du jour de leur nomination où leur élection leur aura été officiellement communiquée par suite de la suppression des conditions légales de son existence ou par suite d'une dissolution de la première Chambre.

§ 7. — La seconde Chambre est élue au suffrage universel et direct, au moyen du scrutin secret, d'après les prescriptions de la loi électorale.

§ 8. — Les députés de la seconde Chambre sont à réélire après une durée de cinq années. Les élections générales se font simultanément, le même jour, pour tous les députés ; une ordonnance du Statthalter fixera cette date, qui sera publiée au Bulletin officiel pour l'Alsace-Lorraine.

Le mandat de député expire après cinq ans révolus depuis le jour des élections générales.

§ 9. — Le tribunal administratif supérieur décide des réclamations contre la validité des élections ; un Sénat de la Cour d'appel de Colmar décidera de ces réclamations.

Chaque électeur est autorisé à élever des réclamations contre l'élection à laquelle il a pu participer ; il en est de même, aux élections pour la seconde Chambre, de tout citoyen éligible qui aura eu des voix à ces élections. La réclamation doit être adressée, dans un délai de 14 jours après la fixation officielle du résultat du scrutin, au tribunal désigné par l'alinéa précédent ; elle doit être motivée.

Les actes définitifs des élections des membres des deux Chambres devront être soumis respectivement à chacune de ces Chambres.

S'il se produit des doutes sur les conditions légalement requises pour la validité d'un mandat, le tribunal cité plus haut décide, à la requête de la Chambre à laquelle appartient le détenteur de ce mandat.

§ 10. — Les fonctionnaires ne sont pas tenus de prendre un congé pour faire partie des Chambres.

Lorsqu'un membre de la seconde Chambre accepte des fonctions salariées, soit de l'Empire, soit de l'Etat, ou s'il entre en des fonctions d'Empire ou de l'Etat d'un rang supérieur ou mieux salariées, il perd son siège et sa voix à cette Chambre et ne peut les récupérer qu'au moyen d'une nouvelle élection.

§ 11. — Il appartient à l'Empereur de convoquer, d'ouvrir, de proroger, de clore et de dissoudre les Chambres.

Les deux Chambres sont convoquées, ouvertes, prorogées ou closes en même temps.

La convocation du Landtag a lieu chaque année. La dissolution de l'une des deux Chambres seulement entraîne pour l'autre la clôture de la session.

§ 12. — L'ajournement du Landtag ne peut excéder la durée de 30 jours sans l'assentiment de ce dernier ; il ne peut être répété durant la même session.

En cas de dissolution, le Landtag doit être de nouveau convoqué dans un délai maximum de 90 jours.

§ 13. — Chacune des deux Chambres fixe, au moyen d'un règlement d'affaires, la marche de ses travaux et sa discipline intérieure et nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.

§ 14. — A leur entrée au Landtag, les membres des deux Chambres prêtent le serment d'obéissance à la Constitution et de fidélité à l'Empereur. La prestation de ce serment est une condition indispensable à l'exercice du mandat de député.

§ 15. — Les débats du Landtag sont publics. La langue officielle est l'allemand.

Les comptes-rendus véridiques des débats des séances publiques du Landtag sont donnés sans aucune responsabilité.

§ 16. — Dans toutes les questions de législation intérieure du pays, chacune des deux Chambres a, de même que l'Empereur, le droit de proposer des lois.

Des projets de loi qui auront été rejetés par l'une des Chambres ou par l'Empereur ne pourront pas être représentés de nouveau durant la même session.

Chaque Chambre a le droit d'interpeller le Gouvernement et de renvoyer au Gouvernement les pétitions qui lui auront été adressées.

§ 17. — Les membres du ministère et les fonctionnaires délégués à leur place ont le droit d'assister aux débats des Chambres, ainsi qu'aux réunions de leurs sections ou commissions. Ils doivent en leur temps, sur leur demande, être entendus.

§ 18. — Les décisions des Chambres sont prises d'après la majorité absolue. Pour la validité des décisions, la présence d'au moins 28 membres est nécessaire à la première Cham-

bre, et dans la seconde, la présence de la majorité du nombre légal de ses membres.

§ 19. — Les membres du Landtag sont les représentants de tout le peuple ; ils ne sont tenus à aucun ordre, ni instructions.

Personne ne peut être membre des deux Chambres à la fois.

§ 20. — Aucun membre du Landtag ne peut, à aucun moment, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement pour son vote ou pour une parole prononcée dans l'exercice de son mandat, ni en être rendu responsable en dehors de l'assemblée.

§ 21. — Aucun membre de l'une des Chambres ne peut, sans l'assentiment de cette Chambre, être l'objet d'une enquête judiciaire, ni emprisonné pour un fait délictueux durant la session, à moins qu'il ne soit pris en flagrant délit ou le lendemain de cet acte.

Toute action judiciaire contre un membre de l'une des Chambres, ainsi que toute détention préventive sera suspendue pour la durée de la session si la Chambre le demande.

§ 22. — Les membres du Landtag reçoivent une indemnité réglée par une loi de pays.

Jusqu'à la promulgation de cette loi, au plus tard cependant jusqu'au 1er juillet 1912, ils recevront l'indemnité accordée jusqu'ici aux membres de la Délégation.

§ 23. — L'Empereur peut, en dehors des sessions du Landtag, édicter des ordonnances ayant force de loi, si le maintien de la sécurité publique ou la suppression de calamité exceptionnelle l'exigent absolument.

Ces ordonnances doivent être soumises à la ratification du Landtag à sa plus prochaine session. Elles perdent leur force légale dès que le Landtag leur refuse son assentiment.

§ 24. — En Alsace-Lorraine, il ne peut être construit de lignes de chemin de fer servant au public que par l'Empire ou avec le consentement de ce dernier.

En tant que l'Empire construit ou exploite lui-même des lignes ferrées, l'exercice des droits résultant de la construction ou de l'exploitation revient à l'administration impériale. S'il surgit des divergences de vue entre l'administration de l'Empire et celle d'Alsace-Lorraine au sujet de l'étendue de ses droits, le Conseil fédéral en décide.

Si la construction des voies nouvelles ou la modification des voies existantes touche aux intérêts du trafic du pays,

où si la construction des voies nouvelles ou la modification des voies existantes porte atteinte au domaine de la police du pays, les décisions de l'administration de l'Empire ne doivent être prises qu'après que les autorités du pays auront été entendues. Cette prescription est également applicable aux décisions concernant le droit d'expropriation. Les décisions doivent porter que les autorités du pays ont été entendues.

§ 24 a. — La loi concernant l'égalité des droits confessionnels au point de vue civil et politique, du 3 juillet 1869 (Bundes-Gesetzbl., page 292) sera introduite en Alsace-Lorraine.

§ 24 b. — La langue officielle des autorités et des corps constitués publics, ainsi que la langue de l'instruction dans les écoles, est la langue allemande.

Dans les régions des populations en majorité de langue française, il pourra être fait à l'avenir des exceptions en faveur de la langue française, d'après les prescriptions de la loi sur la langue d'affaire officielle du 31 mars 1872 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, page 159). Le Statthalter peut de même autoriser la langue française comme langue d'instruction dans la mesure accordée jusqu'à présent en vertu du § 4 de la loi sur l'instruction publique du 12 février 1873 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, page 37).

§ 25. — Rayé et remplacé par le § 2.

§ 26. — Sont abrogés :

Les §§ 3 et 4 de la loi sur la réunion de l'Alsace et de la Lorraine à l'empire allemand, du 9 juin 1879 (Bulletin des lois de l'Empire, p. 212, Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 1).

Le § 2, alinéa 1, de la loi sur la promulgation des lois et ordonnances, du 3 juillet 1871 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 2).

Le § 10, alinéa 2, de la loi concernant l'organisation de l'administration, du 30 novembre 1871 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 49).

Le § 8 de la loi sur l'introduction de la constitution de l'empire allemand en Alsace-Lorraine, du 25 juillet 1873 (Bulletin de lois de l'Empire, p. 161 ; Bullletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 131).

La loi concernant la législation particulière d'Alsace-Lorraine du 2 mai 1877 (Bulletin des lois de l'Empire, p. 491).

Les §§ 1, 2, 4, 7, 9, 10, 12 à 21 et 22, phrase 2 de la loi sur la constitution et l'administration de l'Alsace-Lorraine du 4 juillet 1879 (Bulletin des lois de l'Empire, p. 165).

La loi sur la publicité des séances et de la langue officielle des débats à la Délégation d'Alsace-Lorraine du 29 mai 1881 (Bulletin des lois de l'Empire, p. 377).

Sont en outre abrogés :

Le rescrit impérial concernant la création d'une délégation délibérative pour l'Alsace-Lorraine du 29 octobre 1874 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 37).

Les §§ 1 et 2 de l'ordonnance exécutive du précédent rescrit impérial du 23 mars 1875 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 63).

Le rescrit impérial concernant l'élection d'un deuxième vice-président de la Délégation d'Alsace-Lorraine du 13 février 1877 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 9).

L'ordonnance concernant les élections de la Délégation du 1er octobre 1879 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 89) et le § 2, titre 1, ainsi que le § 7 de l'ordonnance concernant l'extension des attributions du Conseil impérial du 22 avril 1902 (Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine, p. 32).

§ 27. — Lorsque dans les lois et les ordonnances il se trouve le mot Délégation, il faut le comprendre par seconde Chambre.

Art. 3. — La présente loi entre en vigueur, en ce qui concerne les prescriptions relatives à la composition du Landtag (art. 2, § 6, alinéas 1 et 2, §§ 7 et 8, alinéa 2 et § 9) le jour de la promulgation de la loi ; pour les autres articles et paragraphes, à une date qui sera fixée par ordonnance impériale, au plus tard le 1er janvier 1912.

Elle ne peut être abrogée ou modifiée que par une loi d'Empire.

Dont acte, etc.

Donné, etc.

Loi électorale

Relative aux élections pour la seconde Chambre du Landtag d'Alsace-Lorraine

Nous, Guillaume, par la grâce de Dieu, empereur d'Allemagne, roi de Prusse, etc., ordonnons, au nom de l'Empire, pour l'Alsace-Lorraine, avec l'assentiment du Conseil fédéral et du Reichstag, ce qui suit :

§ 1. — La seconde Chambre sera composée de soixante députés. Ceux-ci seront répartis de la façon suivante :

Altkirch	2
Colmar	3
Guebwiller	2
Mulhouse	6
Ribeauvillé	2
Thann	2
Strasbourg-Ville	6
Strasbourg-Campagne	3
Erstein	2
Haguenau	3
Molsheim	2
Schlestadt	2
Wissembourg	2
Saverne	3
Metz-Ville	2
Metz-Campagne	3
Boulay	2
Château-Salins	2
Thionville-Est	2
Thionville-Ouest	2
Forbach	3
Sarrebourg	2
Sarreguemines	2
Total	60

Chaque député est élu dans une circonscription spéciale.

Les circonscriptions électorales seront délimitées, à l'intérieur des districts administratifs, par une ordonnance impériale rendue avec l'assentiment du Conseil fédéral, en

se conformant autant que possible à la délimitation cantonale existante, de façon à ce que la population des districts administratifs soit à peu près également répartie entre les diverses circonscriptions électorales. Ces circonscriptions doivent être d'un seul tenant.

§ 2. — Sont électeurs, les habitants d'Alsace-Lorraine, du sexe masculin, en tant qu'au moment du vote :

1° Ils possèdent la nationalité allemande ;

2° Sont âgés de 25 ans révolus ;

3° Séjournent depuis au moins 3 ans en Alsace-Lorraine. Toutefois, un an de séjour suffit pour ceux des habitants qui exercent en Alsace-Lorraine des fonctions publiques, qui y occupent des postes ecclésiastiques ou sont fonctionnaires de l'enseignement public.

Le droit de vote est suspendu pour les personnes appartenant à l'armée active, sauf pour les fonctionnaires militaires.

Sont exclus du droit de vote :

1° Les personnes en tutelle ou mises provisoirement sous tutelle pendant la durée de cette tutelle ;

2° Les personnes dont la fortune se trouve sous le coup de faillite, durant la procédure de faillite ;

3° Les personnes qui, au moment de l'établissement des listes électorales, sont en tout ou en partie en retard pour le payement de leur contributions directes ou pour les taxes municipales à condition qu'elles aient été invitées à temps au paiement et qu'elles n'aient pas obtenu de sursis ;

4° Les personnes qui, pour un crime ou un délit pouvant entraîner la perte des droits civils, ont été condamnées effectivement à une peine de réclusion ou de prison durant cinq années à compter du jour où cette peine a été subie, périmée ou remise, à moins que la perte des droits civils n'ait été prononcée pour une plus longue durée ;

5° Les personnes qui reçoivent un secours d'indigence des caisses publiques ou qui en ont reçu dans l'année précédant le vote.

Ne seront pas à considérer comme secours d'indigence :

a) Les indemnités pour maladies ;

b) Les soins donnés dans un établissement public à un membre de la famille de l'électeur par suite de tares physiques ou intellectuelles ;

c) Les indemnités données dans un but d'éducation, de correction ou d'instruction en vue d'une carrière ;

d) D'autres indemnités quand elles ne seront données que sous forme de secours isolés en vue de soulager une calamité passagère.

Le droit électoral ne peut être exercé que dans la commune où l'électeur réside depuis au moins un an. Aucun électeur ne peut voter en plus d'une localité.

§ 3. — Chaque électeur dispose d'une voix.

§ 4. — Sont éligibles tous les habitants d'Alsace-Lorraine, du sexe masculin, qui possèdent depuis 3 ans au moins la nationalité allemande, séjournent depuis le même laps de temps en Alsace-Lorraine, paient une contribution directe et ont atteint l'âge de 30 ans révolus.

Les motifs d'exclusion portés au § 2, alinéa 3 sont également applicables à l'éligibilité.

§ 5. — Le scrutin a lieu par communes d'après des listes comprenant les habitants ayant droit au vote et indiquant leurs qualités en tant qu'elles sont requises par le § 2 de la présente loi (listes électorales).

Si l'on a formé dans une commune plusieurs circonscriptions électorales, l'établissement des listes électorales a lieu séparément pour chaque circonscription. Les listes sont établies par le maire, assisté de deux conseillers désignés par le conseil et déposées pendant une semaine à la connaissance du public au plus tard six semaines avant le jour fixé pour les élections. Ce dépôt doit être annoncé au plus tard trois jours auparavant, avec l'indication du lieu.

Les réclamations contre l'exactitude des listes électorales doivent être adressées au maire ou consignées par ce dernier dans un procès-verbal pendant la durée du dépôt des listes. Chaque électeur, ainsi que les autorités de surveillance de la commune ont le droit de présenter des réclamations.

Au sujet des réclamations, une décision est prise dans un délai de cinq jours, à la majorité des voix, par le maire et les deux conseillers cités plus haut Il est loisible de se pourvoir contre cette décision. Le pourvoi doit être déposé, dans un délai de trois jours après la communication de la décision au greffe du tribunal cantonal.

Ce tribuna prononce sa sentence dans un délai de cinq jours. Les intéressés peuvent aller en appel de la sentence du tribunal cantonal au tribunal régional, qui prononce en dernier ressort.

Cet appel doit être déposé, dans un délai de trois jours après la communication de la sentence du tribunal cantonal,

au greffe du tribunal régional. Le jugement sera prononcé dans les cinq jours suivants et communiqué au réclamant et au maire ; ce dernier devra en tenir compte sur la liste électorale.

La procédure est exempte de frais judiciaires.

A la fin du délai de dépôt publié, la liste électorale est close, sous réserve des modifications qui pourraient résulter des décisions relatives aux réclamations.

Les électeurs inscrits sur la liste électorale recevront le plus tôt possible des cartes d'identité.

§ 6.— Le maire peut, avec l'assentiment des autorités de surveillance, pour faciliter le vote, diviser la commune en districts de vote. L'électeur qui n'a pas encore tros mois de séjour dans le district où il habite au moment de l'établissement des listes électorales, devra voter dans le district où il habitait précédemment. Cette prescription s'applique de même aux électeurs d'une même commune qui n'habitent plus la circonscription électorale où ils ont qualité d'électeur.

§ 7. — La convocation des électeurs au scrutin a lieu par les soins du maire au moins 8 jours avant le jour du vote, d'après les usages locaux. Cette convocation devra indiquer le local où a lieu le scrutin, le jour, l'heure et la durée du vote et, au cas où la commune serait divisée en districts de vote, les limites de ces districts.

Le scrutin dure au moins quatre heures et au plus huit heures ; il ne doit pas être commencé avant 10 heures du matin, ni terminé après 6 heures du soir.

Le jour de vote doit être fixé à un dimanche.

§ 8. — Le droit électoral est exercé en personne par le dépôt d'un bulletin de vote dans une urne fermée. Les urnes électorales devront être conformes aux prescriptions de l'ordonnance du sera rendue à cet effet.

Chaque bulletin de vote doit être de papier blanc ; il ne doit pas porter de signes extérieurs et doit être remis par l'électeur dans une enveloppe revêtue du cachet officiel sans autre signe distinctif.

§ 9. — Le scrutin, ainsi que le dépouillement du scrutin, sont publics.

§ 10. — Est élu celui qui a obtenu le plus de voix dans la circonscription électorale, en même temps que la majorité des voix valables des votants.

En cas où une pareille majorité ne se trouverait pas, un

nouveau scrutin aura lieu le septième jour après le premier scrutin. A ce deuxième scrutin, est élu celui qui a obtenu la majorité des voix valables. En cas d'égalité des voix, le sort décide.

§ 11. — Si l'élection est refusée ou annulée, ou si un membre élu démissionne durant la période électorale, on procèdera de suite à une élection de remplacement.

En cas d'élection de remplacement, qui a lieu dans le courant de l'année qui suit une élection où une nouvelle liste électorale a été établie, celle-ci n'a pas besoin d'être renouvelée.

§ 12. — Les communes supportent les frais d'établissement des listes électorales et des cartes d'identité, ainsi que la fourniture et l'ameublement du local de vote ; tous les autres frais résultant des élections sont à la charge de la caisse de l'Etat.

§ 13. — En tant que la présente loi n'a pas prévu les détails de la procédure électorale, ceux-ci seront réglés par une ordonnance impériale (Wahlordwung).

Cette ordonnance, ainsi que la délimitation des circonscriptions électorales, ne peuvent être modifiées que par une loi.

§ 14. — La présente loi entre en vigueur le jour de sa promulgation.

Donné, etc.

Traduction spéciale du « Journal d'Alsace-Lorraine. »

BIBLIOGRAPHIE

I. Documents Parlementaires

1° Entwürfe eines Gesetzes über die Verfassung Elsass-Lothringens und eines Gesetzes über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtags für Elsass-Lothringen (Reichstag 12. Legislatur-Période II, Session 1909-1910) ;

2° Bericht der 21 Kommission, 1° und, 2° Ankang ;

3° Reichstag. Séances des 26, 28 janvier, 23, 24, 26 mai ;

4° Herrenhauss de Prusse. Séance du 5 avril 1911 ;

5° Landtag de Prusse. Séance du 23 mars 1911.

II. Ouvrages cités

About (Edmond). — Alsace (1871-1872), Hachette, Paris 1872.

Alfons (Rudolph). — Der Statthalter in Elsass-Lothringen (Hofer, Göttingen, 1905).

Adam (Madame Juliette). — Après l'abandon de la revanche (Lemerre, Paris 1910).

Boll (Léon). — La question d'Alsace-Lorraine (Picard, Paris 1910).

Bonnard (A.). — L'Alsace-Lorraine pays de l'Empereur (Bibliothèque Universelle et Revue Suisse, juillet 1911).

Bruck. — Das Verfassungs und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen, 3 vol. (Trübner, Strassburg 1909-1910).

Claretie (Jules). — Cinq ans après (Hachette, Paris 1875).

— Quarante ans après (Hachette, Paris 1910).

Combes de Lestrade. — Les Monarchies de l'Empire allemand (Larose, Paris 1904).

Delahache (G.). — Alsace-Lorraine : La carte au liseré vert (Hachette, Paris).

Ducrocq (G.). — La blessure mal fermée (Plon-Nourrit, Paris 1911).

Dumont-Wilden et Souguenet. — La victoire des vaincus (Fayard, Paris 1912).

Eccard. — L'autonomie de l'Alsace-Lorraine (Ed. de la Revue Politique et Parlementaire, 1910).

Erich. — Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen (Hartung-Königsberg, 1901).

Elstein (G. d'). — L'Alsace-Lorraine sous la domination allemande (Olmer, Paris).

Flake (Otto). — Rund um die elsässische Frage (Carlsruhe und Leipzig, 1911).

Florent-Matter. — L'Alsace-Lorraine de nos jours (Plon-Nourrit, Paris 1909).

Fustel de Coulanges. — L'Alsace-Lorraine est-elle allemande ou française (Dextre, Paris).

Galli (Henri). — Gambetta et l'Alsace-Lorraine (Plon-Nourrit, Paris, 1911).

Georgi (Dr). — Der Entwurf eines Gesetzes über die Verfassung Elsass-Lothringen (Berger, Leipzig, 1910).

Gerber (Ph.). — La Constitution de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand (Morel, Lille 1906).

Hanotaux. — Histoire de la France contemporaine (Combet, Paris).

Heim. — Das Elsass-Lothringische Verfassungsgesetz vom, 31 mai 1911 nebst dem Wahlgesetz und das ergänzenden Verordnungen (Trübner, Strassburg, 1911).

Heimweh. — La question d'Alsace-Lorraine (Lahure, Paris).

Heitz (Paul). — Le Droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine (Wagner, Nancy (1911).

— La loi constitutionnelle de l'Alsace-Lorraine (Giard et Brière, Paris 1911).

Hellmann (Otto). — Die staatsrechliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen (Warmuth, Freising, 1907).

Hohenlohe (Prince Clovis de). — Mémoires, Tome 3 (Conard, Paris 1908).

Jacob (Karl). — Bismarck und die Erwerbung Elsass-Lothringens (von Hauten, Strassburg).

Laband. — Le Droit public de l'Empire allemand (Tradustion Boucard-Jéze, Paris).

— Die neue Verfassung von Elsass-Lothringen (Deutsche Juristen-Zeitung, juin 1911).

Lebleu (Xavier). — Le Landesausschuss d'Alsace-Lorraine (Rousesau, Paris 1910).

Leoni-Mandel. — Das ôffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen (Siebeck, Fribourg, 1892).

Leroy-Beaulieu (A.). — L'autonomie de l'Alsace-Lorraine (Revue Hebdomadaire, 22 juillet 1911.

Matter (Paul). — Bismarck et son temps, t. III (Alcan, Paris, 1010)

May (Gaston). — Le Traité de Francfort (Berger-Levrault, Paris, 1909).

Moritz (Hermann). — Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes (Waldgruber, Berlin 1901).

Muller (Oscar). — Die Autonomie Elsass-Lothringen (Verlag der elsâssischen, Rundschau, Strasburg, 1910).

Phelip (Gaston). — Notre enquête en Alsace-Lorraine (Revue Française, juillet 1911).

Regamey (J. et Fr.). — L'Alsace-Lorraine au lendemain de la conquête (Jouve, Paris, 1911).

Ruville (A. de). — La Restauration de l'Empire allemand (Alcan, Paris, 1911).

Seignobos. — Histoire politique de l'Europe contemporaine (Colin, Paris 1900).

Stehelin. — Der Kernpunkt der elsass-lothringischen Frage (von Trentel und Weitz ; Strassburg, 1911).

Sydow (Konrad von). — Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen (Noske, Borna-Leipzig, 1907).

Vogels. — Die Instruktionen des elsass-lothringischen Bundesrats bevollmächtigten, etc. (Deutsche Juristen-Zeitung, août 1911).

Wentzcke (Paul). — Die Ensthehung des Reichslandes (Suddeutche Monatshefte, mai 1911).

Zorn. — Das Reichsstaatsrecht.

III. Journaux et Périodiques

1° *de langue française :*

Annales de l'Ecole libre des Sciences Politiques, (1910-1911-1912).

Cahiers alsaciens, (janvier, mars 1912).

Journal d'Alsace-Lorarine, (3, Place St-Thomas, Strasbourg. Léon Boll, directeur).

Journal des Débats, (Rue des Prêtres St-Germain-l'Auxerrois, Paris. De Nalèche, directeur).

Le Lorrain.

Le Messager d'Alsace-Lorraine, (84, Rue de Vaugirard, Paris).

Le Messin.

Le Nouvelliste d'Alsace-Lorraine, (Rue Bartholdi, Colmar. Abbé Wetterlé, directeur).

Revue alsacienne illustrée, (Rue Brulé, Strasbourg. Dr Dollinger, directeur).

Le Temps.

2° *de langue allemande :*

Deutsche Juristen-Zeitung, (96, Postdamer strasse Berlin. Dr Hamm, directeur).
Gezetzblatt für Elsass-Lothringen, (Strasbourg).
Germania, (Berlin).
Kôlnische Zeitung, (Kôln).
Strassburger Post, (Strasbourg).
Die Wolkstimme, (Chemmitz).
Vorwârts, (Berlin).

Montpellier, le 26 février 1911.
Vu : Le Doyen de la Faculté,
VIGIÉ.

Montpellier, le 26 février 1911.
Vu : Le Président de la Thèse,
BARTHÉLEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 26 février 1911
Le Recteur,
A. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

AVANT-PROPOS..... 5

Le Traité de Francfort a créé une Question d'Alsace-Lorraine. — Comment se pose cette Question — Son triple aspect : international, moral, constitutionnel.

CHAPITRE PREMIER. — L'Alsace-Lorraine et la Question constitutionnelle..... 15

L'unité allemande but suprême de la guerre de 1870. — La nouvelle conquête, proclamée Terre d'Empire. — Difficultés pratiques issues de cette solution. — Les Alsaciens-Lorrains demandent à rentrer dans le cadre normal de la Constitution de l'Empire. — Nécessité de connaître les principes fondamentaux de cette constitution.

CHAPITRE II. — Esquisse du Droit constitutionnel de l'Empire allemand et du Droit constitutionnel des Etats confédérés..... 29

Le principe monarchique. — Le principe contraire de la souveraineté nationale. — Le principe monarchique généralement abandonné au XIX^e^ siècle. — Les doctrinaires allemands lui demeurent fidèles. — Comment ils s'efforcent d'accorder leurs théories avec les faits. — Le but qu'ils poursuivent. — Conséquences pratiques. — L'Empire allemand n'est pas un Etat fédéral. — Situation prépondérante qu'y possèdent certains Etats. — Organes de l'Empire : Le Bundesrat, le Reichstag, l'Empereur. — Le rôle attribué aux divers Landtags ; leur composition. — Relations entre l'Empire et les Etats. — La nationalité d'Empire.

Pages

CHAPITRE III. — Le Régime de l'Alsace-Lorraine de 1871 a 1879 51

L'occupation de fait. — L'annexion et ses conséquences. — La loi du 9 Juin 1871. — Régime d'exception qu'elle instaure. — Loi administrative du 30 juin 1871. — Le premier Président d'Alsace-Lorraine. — Déconcentration administrative. — Embarras du gouvernement. — Il favorise le mouvement autonomiste de M. Schneegans — Echec de ce mouvement. — Nécessité d'une réforme.

CHAPITRE IV. — Le Régime de l'Asace-Lorraine de 1879 a 1911 65

La réforme de 1879. — Situation particulière des organes de l'Empire en Alsace-Lorraine : L'Empereur, le Bundesrat, le Reischtag. — Le Landesausschuss ; son rôle législatif. — Le Statthalter : Le Statthalter-ministre. le Statthalter-souverain. — Le Ministère. — Le Conseil d'Etat. — Les élections. de 1887. — La paix du cimetière.

CHAPITRE V. — Histoire de la réforme constitutionnelle de 1911. 77

Nécessité qui apparaît de réformer la loi de 1879. — Le projet de loi gouvernemental. — Désillusion générale. — Discours de M. Delbrück, secrétaire d'Etat. — Discours de Preiss — Nomination d'une Commission. — Incidents qui marquèrent les travaux de celle ci. — Beaucoup de bruit pour rien. — Protestations réitérées du Landesausschuss qu'on néglige de consulter. — Vote définitif du projet de la commission.

CHAPITRE VI. — La loi constitutionnelle de 1911..... 101

Rédaction bizarre. — La loi de 1911 ne donne pas à l'Alsace-Lorraine une Constitution ; — C'est pour elle une Charte octroyée et toujours révocable. — Remarques préliminaires.

Pages

CHAPITRE VII. — La représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat 123

Comment s'est imposée cette représentation. — Ce qui la rendait difficile : Obstacles de droit et obstacles de fait. — Restrictions apportées à la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat : Représentation conditionnelle, Preussenklausel, Verfassungsklausel. — Ce qu'il faut penser de cette mesure.

CHAPITRE VIII. — La situation du Kaiser et du Statthalter 123

Maintien du statu quo. — Droits et obligations du Kaiser. — Droits et obligations du Statthalter. — Les Alsaciens Lorrains demandaient un Statthalter nommé à vie.

CHAPITRE IX. — Composition de la Diète d'Alsace-Lorraine 133

L'Adoption du système bi-edméral — Objections faites contre la création d'une Chambre haute. — Rôle assigné à cette Chambre. — Sa composition : La représentation des intérêts sociaux. — Composition de la Chambre basse. — La Reichsangehörigkeit et la Staatsangehörigheit.

CHAPITRE X. — La Diète : Règles générales et compétence 147

Elections à la Diète d'Alsace-Lorraine. — Les fonctionnaires. — Prérogatives de l'Empereur. — Formalité du serment. — Règlement intérieur. — Droit d'interpellation. — Compétence de la Diète. Ses restrictions ; *a)*. Questions constitutionnelles ; *b)*. La Clause du Budget ; *c)*. Les Ordonnances de nécessité ; *d)*. Les Chemins de fer ; *e)*. La Question religieuse ; *f)*. La Question des langues.

CHAPITRE XI. — Loi Electorale 169

L'exposé des motifs du projet de loi. — Importance attribuée à la loi électorale par les partis allemands. — Contenu de la loi.

Pages

CHAPITRE XII. — La Constitution de 1911 constitue-t-elle un progrès ? 177

Ce que voulaient les Alsaciens Lorrains. — Ce qu'on leur a accordé. — Avantages minimes de la réforme. — La loi de 1879 était beaucoup plus importante. — La vraie question d'Alsace-Lorraine.

CONCLUSION. — Pourquoi l'Empire allemand ne saurait résoudre de plein gré la question d'Alsace-Lorraine. — Les obstacles qui se présentent. — Le devoir de notre pays. 185

ANNEXES AU CHAPITRE IV. — L'Alsace-Lorraine n'est pas un Etat. 197

ANNEXES AU CHAPITRE V. — Discours de Preiss. 201

ANNEXES AU CHAPITRE VII. — Critiques allemandes au sujet de la Preussenklausel. 211

ANNEXE AU CHAPITRE IX. — Le premier Landtag d'Alsace-Lorraine. 216

TEXTES LÉGISLATIFS 226

BIBLIOGRAPHIE 261

Montpellier. — Imprimerie Firmin, Montane et Sicardi